DOCUMENT RESUME

ED 358 294 CE 063 820

AUTHOR	Geers, Frederik; And Others
TITLE	New Strategies To Combat Long-Term Unemployment in Belgium, Denmark and the United Kingdom. Synthesis Report = Nouvelles strategies de lutte contre le chomage de longue duree en Belgigue, au Danemark, et au Royaume-Uni. Rapport de synthese.
INSTITUTION	European Centre for the Development of Vocational Training, Berlin (Germany).
REPORT NO	ISBN-92-826-4913-X; ISBN-92-826-4914-8
PUB DATE	Mar 92
NOTE	130p.
AVAILABLE FROM	UNIPUB, 4661-F Assembly Drive, Lanham, MD 20706-4391 (Catalogue No. HX-71-91-558-EN-C, English; HX-71-558-FR-C, French).
PUB TYPE	Reports - Research/Technical (143) -- Multilingual/Bilingual Materials (171)
LANGUAGE	English; French
EDRS PRICE	MF01/PC06 Plus Postage.
DESCRIPTORS	*Career Guidance; *Cooperative Programs; Coordination; Demonstration Programs; Dislocated Workers; Financial Support; Foreign Countries; French; *Job Training; *Program Development; Program Implementation; Public Policy; *Unemployment; Unemployment Insurance
IDENTIFIERS	Belgium; Denmark; United Kingdom

ABSTRACT

This synthesis report provides information to policy makers, practitioners, and researchers on the new strategies and measures adopted in Belgium, Denmark, and the United Kingdom to combat long-term unemployment. It begins with a summary of strategies and measures adopted in each of the three countries. Each country report highlights the following aspects: scope and characteristics of the unemployment problem; institutional structures at national, regional, and local levels; strategies used to combat long-term unemployment, including programs and pedagogical methods in education, training, and vocational guidance; financing mechanisms; and new forms of cooperation among training organizations and among decision makers in the implementation of new strategies. As far as possible, each report includes results from the programs, although a number of them are still in progress. The second part of the document is a comparative table of key issues, including the following: unemployment rate; evolution of long-term unemployment; duration of unemployment benefit; level of unemployment benefit; government spending on labor market policies; vocational guidance; specific training initiatives; supportive actions for individuals; financing mechanisms; and collaboration types. A final section of observations and comments focuses on general and specific features. (YLB)

****
* Reproductions supplied by EDRS are the best that can be made *
* from the original document. *
****

ED358294

New strategies to combat long-term unemployment in Belgium, Denmark and the United Kingdom

Synthesis report

CEDEFOP

CE063820

U.S. DEPARTMENT OF EDUCATION
Office of Educational Research and Improvement
EDUCATIONAL RESOURCES INFORMATION CENTER (ERIC)

☒ This document has been reproduced as received from the person or organization originating it.

☐ Minor changes have been made to improve reproduction quality.

• Points of view or opinions stated in this document do not necessarily represent official OERI position or policy.

"PERMISSION TO REPRODUCE THIS MATERIAL HAS BEEN GRANTED BY

C Politi

TO THE EDUCATIONAL RESOURCES INFORMATION CENTER (ERIC)."

CEDEFOP

This transnational documentary dossier has been prepared by

Frederik GEERS – VDAB – Project coordinator
Søren NIELSEN – SEL
Jill DARLING – BACIE

March 1992

on behalf of
CEDEFOP – European Centre for the Development of Vocational Training,
Berlin 1992

Published by:

European Centre for the Development of Vocational Training
Jean Monnet House, Bundesallee 22, **D-W-1000 Berlin 15,**
Tel. (30) 88 41 20; Fax (30) 88 41 22 22; Telex 184163 eucen d

The Centre was established by Regulation (EEC) No 337/75 of the Council of the European Communities

Cataloguing data can be found at the end of this publication

Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1992

ISBN 92-826-4913-X

Articles and texts appearing in this document may be reproduced freely in whole or in part providing their source is mentioned.

Printed in Belgium

Contents

	Page
CEDEFOP preface	5
Introduction	7
Summary of strategies and measures adopted in each of the three countries	11
Comparative tables of key issues	55
Observations and comments	65

CEDEFOP preface

Long-term unemployment is a matter of concern throughout the European Communities. CEDEFOP is therefore pleased to publish this document, and – as indicated in the introduction – a number of the annexes to this report. This synthesis report and its annexes are the result of a new type of cooperation between members of CEDEFOP's documentary information network. The network provides a focal point in each Member State for information on vocational training at Community level or in the other Member States of the Community. The network members receive information material from CEDEFOP for distribution in their countries, and contribute information to CEDEFOP in various forms. More information concerning the network can be obtained from CEDEFOP flash 3/92.

The approach to this project on **new strategies to combat long-term unemployment** was based on a consensus that single country volumes containing a very large amount of material (bibliographical and documentary) concerning a particular issue tended not to be a very useful product outside the country concerned, particularly if they were not translated. This document and its annexes are therefore something between an orginal research work and a simple documentary dossier.

Although financed to a large degree by CEDEFOP, the initiative for the structure and contents of the volume and its annexes have come from the three participating organizations – VDAB/ICODOC (Brussels), SEL (Copenhagen) and BACIE (London) – and in particular the three individuals concerned. CEDEFOP is grateful to each of the authors, and institutions, which have also in effect made an investment in this project.

The working method adopted involved a series of meetings of the three authors, in each of the countries, where they both considered the documents prepared by the other partners, and also looked at relevant training provision. The group agreed to adopt English as the working language, and this meant that two of the three members of the group, including the project co-ordinator Frederic Geers, had to work in a language which was not their mother tongue. The visits and the majority of the work in preparing the document took place during the first half of 1991. A substantial amount of editing and textual work was necessary following that. This latter work was carried out mainly by Jill Darling of BACIE in late 1991 and early 1992.

The annexes are available from CEDEFOP. Some of them will be published as a CEDEFOP document.

We would be pleased to have any comments on the usefulness of this type of product, as it is foreseen as one which could be a prototype for the documentary information network.

Corrado Politi
Deputy Director

J. Michael Adams
Project co-ordinator

Introduction

The problem of long–term unemployment in many Member States has given rise to a number of new programmes in the field of vocational guidance, education and training aimed at helping the long–term unemployed get back into the labour market.

The purpose of this transnational dossier is to provide information to policy-makers, practitioners, and researchers on the new strategies and measures adopted in Belgium Denmark, and the United Kingdom.

This synthesis report will highlight aspects such as

* the scope and characteristics of the unemployment problem;

* the institutional structures at national, regional, and local level;

* the strategies used to combat long–term unemployment including programmes and pedagogical methods in education, training and vocational guidance;

* financing mechanisms;

* new forms of cooperation among training organisations and among decision–makers in the implementation of new strategies.

As far as possible, it also includes results from these programmes although a number of them are still in progress at the time of writing of this report.

The report is both descriptive and analytical and is structured as follows:

1. Summary of strategies and measures adopted in each of the three countries.

2. Comparative table of key issues.

3. Observations and comments

Although the report is intended to be self–explanatory, even to a reader who is not from one of the three countries, we would strongly recommend that the user consults one or more of the following annexes:

Annex 1: Detailed descriptions of new strategies to combat long–term unemployment in Belgium, Denmark and the United Kingdom.

Annex 2: Reports on some activities for the long–term unemployed in Belgium, Denmark, and the United Kingdom. Containing the authors' personal impressions after brief visits in the three countries.

Annex 3: Information on organisations active in measures to combat long–term unemployment in Belgium, Denmark, and the United Kingdom.

This annex contains the name and address of each organisation, a brief description of its activities, particularly those relevant to this theme.

The entries are classified under the following headings:

* Government bodies (i. e. departments, ministries)

* Training and guidance providers

* Support and coordinating organisations

* Research organisations

* National ERGO agents

* other organisations.

Annex 4: Bibliographical references on new strategies to combat long–term unemployment in Belgium, Denmark, and the United Kingdom.

The available literature is presented in bibliographical records.

The whole set is structured according to relevant themes and by country within each theme. These bibliographical references include abstracts in English for publications in the UK and in Denmark, and in French and Dutch for Belgium.

The references are classified as follows:

1. Policy-making: Proposals, decisions, visions, intentions, budget discussions, positions and attitudes.

2. Legislation.

3. Financing of training.

4. Analysis of different aspects of long–term unemployment: scope, attitudes, characteristics.

5. Vocational guidance and counselling.

6. Specific education and vocational training initiatives.

7. Methodological and pedagogical aspects.

8. Evaluation of programmes.

9. Vocational guidance and training abroad.

Annex 5: Various original documents: Pedagogical materials and schemes for the long–term unemployed in Belgium, Denmark, and the United Kingdom.

This part contains original documents in their original languages.

Summary of strategies and measures adopted in each of the three countries

New strategies to combat long-term unemployment in Belgium

I Scope and characteristics of the unemployment problem

1. Classification of the unemployed

II Specific guidance and training initiatives

1. Work again
2. "Link–Up" training
3. Training in collaboration with industrial sectors
4. Initiatives at local level
5. Supportive actions for individuals

III Financing mechanisms

1. The 0.18% – 0.25% measure
2. Use of 0.18% – 0.25% of wage bill by VDAB and industrial sectors (regional level)
3. VDAB subsidies to external voluntary organisations

IV Types of collaboration

1. Collaboration at political level between National, Community and Regional Ministers
2. Collaboration between VDAB and industrial sectors
3. Collaboration between VDAB and external voluntary organisations
4. Collaboration at local level with the socio–cultural sector

I Scope and characteristics of the unemployment problem

In Belgium unemployment reached a high point in June 1984 with 494 870 fully unemployed receiving unemployment benefit. This number steadily declined each year reaching 331 767 by the end of June 1990. The figures for the end of April 1991, however, show a new increase to 361 254. Compared with April 1990 this represents an additional 18 740 people and means that 9.6% (6.7% men; 13.7% women) of the working population is unemployed.

Despite this steady, but recently interrupted decrease, long-term unemployment remains very high even though the proportion of the long-term unemployed has reduced slightly. In 1984, 68% of the unemployed were out of work for 1 year or more; in 1990, this rate dropped to 62.7% (59% for men, 65% for women) although these rates would be even higher if the unemployed aged over 50 were included.

The high proportion of long-term unemployed is partly a result of the fact that unemployment benefit in Belgium is provided indefinitely in principle. Exceptions to this principle are those who have been unemployed for an abnormally long period who lose their entitlement to unemployment benefit.

However, this measure does not apply to heads of families, single people, school-leavers, those aged over 50, those with 20 years' professional experience, and those with at least a 33% disability. A long-term unemployed person who is attending a vocational training or reintegration programme is also free from this sanction for a short period.

1. Classification of the unemployed

At a policy level, the long-term unemployed are usually classified in three categories according to their employment prospects:

- Those who are easy to place return to work after a short time by means of traditional employment and training measures.

- Those who are more difficult to place need to cover a much longer track, starting from activating courses, basic training, and so on, and may also need intensive counselling.

* Finally, those who are virtually impossible to place have hardly any access to the regular labour market. This dead–end situation is being solved through so–called social employment projects or through an unconditional allowance system (known as the sixth compartment of the social security system).

The Higher Labour Institute uses another approach based on the experience and aspirations of the unemployed themselves and distinguishes:

* the active unemployed who clearly dislike their situation and who do whatever possible to get out of it.

* the discouraged unemployed, who have ended up in a downward spiral. After successive disappointments they resign themselves to their fate. In addition, their chances of re–entering the labour market diminish the longer they remain unemployed. Nevertheless, they secretly entertain strong traditional labour ethics. They really do want to work, but this is not revealed by their attitude.

* the withdrawn unemployed: they have become unemployed involuntarily, but do not feel too badly about it because they have alternative occupations outside the formal labour market (education of the children, studies, voluntary work, care for needy family members etc.).

II Specific guidance and training initiatives

It should be explained that the Communities in Belgium are responsible for training and education and the Regions for employment.

This means that since 1 March 1989, the main participants in guidance, training and employment processes for the unemployed have been the Flemish Employment and Vocational Training Service (VDAB) and the Community and Regional Employment and Vocational Training Service (FOREM). The National Employment Office (RVA) remains national and is still responsible for unemployment insurance.

Within the French Community, FOREM, Institut Francophone de Formation permanente des Classes Moyennes (Institute for continuing training for small and medium enterprises), various non–profit making associations subsidized by the French Community and the "Entreprises d'Apprentis-

sage professionnel" (Training Enterprises), took charge in 1990 of the social development and vocational training of 3000 long–term unemployed over 25 years old and 2000 long–term unemployed under 25 years old. Strictly speaking, there are no specific measures for this target group, since they are mainly included in the existing provision, which is open to all unemployed. More information on institutional structures is included in the section on financial mechanisms.

For some years now, the Flemish Community has had a definite policy to combat long–term unemployment. In October 1987, Job Clubs were created to train the long–term unemployed in job application techniques and strategies. Since then, new strategies have been continually developed within VDAB : the "Work–Again" action, a new emphasis in "Link–up" training and the training provision set up in collaboration with industrial sectors.

1. Work Again (launched in July 1989)

"Work Again" aims at guiding the long–term unemployed (including recipients of a minimum existence allowance) in their search for stable employment. That can happen directly, or through intermediate stages, such as training.

The principle is to consider the long–term unemployed person as the starting point so that guidance is 'tailor–made' and goes on for as long as necessary. Participation is not compulsory (there is no sanction if the long–term unemployed choose not to participate). Besides counselling people towards the existing VDAB offer, the "Work Again" team can also collaborate with other local training organisations to provide a training offer which is adapted to the needs of the individual.

As far as employment is concerned, a special route is planned for the people who are not easy to place on the labour market – known as subsidized employment. This means that the state subsidizes certain employers, particularly in the public sector or non–profit making organisations, to provide jobs for these very weak members of the long–term unemployed, as an intermediate stage towards employment in the normal labour market.

In order to recruit the target group, the "Work Again" teams use active techniques and a contact network consisting of local associations. After a preliminary interview in an informal atmosphere, the client is offered guidance and counselling to explore their potential and to assess their labour market

opportunities. This counselling provides information, stimulation and motivation.

An action plan, which includes follow–up sessions, is developed by the counsellor and client together. In 1991, 10000 long–term unemployed will be offered this service by VDAB. Research suggests that the action also helps the difficult-to-place long–term unemployed since sixty per cent of the "Work Again" clients are successfully helped.

2. "Link–up" training

Although "Link–up" training existed previously, after March 1987 it concentrated on the lower-educated long–term unemployed aged between 18 and 40. The beginning of 1989, however, was marked by a further shift in emphasis: direct labour market–oriented modules were offered in a certain number of occupations which only demanded low qualifications: technicians in industrial cleaning, stock clerks, room attendants in the hotel and catering sector, etc.

The objectives of VDAB "Link–up" training are to provide the long–term unemployed with an opportunity:

- to prepare themselves for vocational training courses directly related to employment;
- to acquire elementary job qualifications;
- to become more effective in their future job;
- to be aware of their situation and role within society (by raising their motivation);
- to overcome negative attitudes towards learning and work;
- to benefit from vocational guidance.

Each training cycle takes 14 weeks and the trainees are given 30 hours training a week, divided into:

* 16 hours: technical training (4 hours NIT–training);

* 7 hours: "Link–up" counselling and individual guidance (social information adapted to a specific industrial sector and hints on how to apply for a job);

* 7 hours: language and mathematics (linked to the technical training).

Because of the nature of the target group, a variety of teaching methods are used: traditional education, demonstrations, thematic education, dialogue, individual or group work, role playing, visits to organisations, and practical training periods in companies. Training is always given in small groups of 8 people. Each year, "Link–up" covers about 3800 long–term unemployed.

After training, some 50% of the trainees are 'linked' to a suitable job (70%) or go on to vocational (more specialised) training (30%).

In the autumn of 1991, "Link–up" training will be integrated with the more technical–oriented preparatory training modules in the secondary sector. They will then be known as training centres for long–term and lower–educated job–seeking unemployed.

3. Training in collaboration with industrial sectors

Since 1989, VDAB has organised, within the framework of the 0.18% – 0.25% measure (see Financing Mechanisms), genuine vocational training for the long–term unemployed based on the immediate and tangible needs of different industrial sectors (construction, wood, food, etc.) This takes place at a VDAB training centre followed by a final practical training period in a coaching company (or sandwich/alternating training). Employment is guaranteed at the end of the training course.

The courses last for between 140 hours to 9 months. By May 1991, some 10 collaboration agreements were concluded with sectoral funds involving several hundreds of long–term unemployed (see also Types of Collaboration).

Besides these specific initiatives, there are also a large number of the long–term unemployed following the traditional VDAB training provision (initial training, retraining courses and training modules).

As there are increasing numbers of potential clients among the long–term unemployed, new training routes are being established in the tertiary as well as in the secondary sector. These new routes are being developed to suit the basic skills and learning aptitudes of the long–term unemployed.

The fact that the long–term unemployed are well represented on traditional training courses in the secondary and tertiary sectors is illustrated by the following figures relating to training courses in 1990. Out of 13429 trainees in these sectors, 53.5% were long–term unemployed. The special training initiatives ("Link–up" training, preparatory training, "Work–Again" training in association with third parties), were successful for 4573 trainees, 70% of which were long–term unemployed.

4. Initiatives at local level

During the last few years local initiatives have been developed by various socio–cultural organizations, in order to prevent and combat the social and economic exclusion experienced by the long–term unemployed.

They are characterised by an approach which combines a focus on the need to develop labour market–oriented skills with guidance which takes into account the personal and social development of the participants.

The range of initiatives is considerable and the most typical are described below:

– learn workshops:

Through learning and working in an employment situation organized within the framework of the project itself, participants acquire appropriate knowledge, skills, and attitudes. The individual potential of the trainees is the starting point of this model which also attaches great importance to team spirit.

The learn workshops offer a combination of specific technical basic education, together with personal and social education. They also help encourage positive working attitudes and offer active guidance towards further training or towards a job.

– work experience projects:

Work experience projects follow the same principles as the learn workshops, except that the participants are trained in a real work situation. In other words, they are learning while already working (e.g. on the renovation of buildings).

– social workshops:

These are sheltered employment places for the unemployed who are difficult or impossible to place in ordinary jobs. The production process is used as a way of training the participants, whilst encouraging them to become more active and motivated.

More and more of these projects reach collaboration agreements with the public Social Welfare Services (at municipality level).

Within the "Work Again" framework, VDAB mainly uses the educational provision from the socio–cultural sector (see section on collaboration with third parties).

5. Supportive actions for individuals

An extra training bonus for the long–term unemployed (since March 1991)

A budget was made available by the National Minister of Employment and Labour to improve the reintegration of the long–term unemployed through training organised, recognised or subsidised by VDAB and FOREM. The long–term unemployed receive 10000 BF during the last month of their training (minimum duration of 6 months). This is intended to act as an incentive for them to complete their training.

The "charter of the job seeker"

This charter gives every job seeker the right to personal and intensive guidance to help him or her back into the labour market. VDAB must put this into practice through track counselling which is adapted to the specific needs of the job seeker in line with the client–oriented approach inspired by the "Work Again" action. The guidance should take place at the beginning of the unemployment period as a preventive measure against long–term unemployment. VDAB is in the process of implementing this Charter.

Child care

Problems with child care have been highlighted by the Work Again action as one of the most significant obstacles preventing the long–term unemployed from re–entering the labour market, either directly or via training.

The Community Minister wants to develop pilot projects with organisations, for the provision of child-care facilities, either through joint ventures (child care centres renting out or selling accommodation to institutions or enterprises), or via new child care centres established by enterprises and other partners.

None of the pilot projects has started yet.

III Financing machanisms

1. The 0.18% – 0.25% measure

By the cross–sectoral national agreement for the period 1989–1990, the social partners decided to devote 0.18% of the wage bill to employment and training initiatives for groups at risk amongst the unemployed, such as the long–term unemployed.

By the same agreement for 1991–92, the employers' contribution was raised to 0.25% of the wage bill. The definition of groups at risk has also been extended and 0.10% of this amount is intended for the most vulnerable among the groups at risk, including the long–term unemployed.

The sectors can develop their own initiatives through collective labour agreements to use these funds. Some of them have created a fund and developed a system whereby employers receive a bonus payment if they participate in activities. Others organize and coordinate training initiatives, identify training needs and set up training centres. If they do develop their own initiatives, they can be exempted from paying the 0.25% by the Minister of Labour and Employment. If the sectors or enterprises do not set up any initiatives, they have to pay their contribution into the National Employment Fund. Collective labour agreements have been concluded in 94 sectors altogether.

Although this measure brought in 2 billion BFR in 1989–90, the money was hardly touched because of a shortage of initiatives. In the meantime, the Flemish social partners concluded a collaboration protocol within the Social Economic Council of Flanders to use the proceeds more efficiently in collaboration with VDAB.

2. Use of 0.18% – 0.25% of the wage bill by VDAB and industrial sectors (regional level)

Since 1989, the Flemish Community Minister of Employment has agreed to collaborate with several industrial sectors in order to develop a strong and efficient training model for the long–term unemployed within the framework of the 0.18% – 0.25% measure. Existing VDAB training infrastructure and know–how can be used together with industrial resources to set up appropriate practical training periods in companies and to ensure employment after training.

The training costs are divided on a 50/50 basis between VDAB and the Sectoral Fund. The social contributions for the trainee (bonus per hour, travel expenses, insurance) are provided by VDAB. Some sectoral funds provide for an employment bonus to encourage the trainee. This varies from 7 000 to 30 000 BFR depending on the sector. The collective labour agreements of some industrial sectors determine that employers too will receive a significant employment bonus (up to 100 000 BFR in the food industry).

3. VDAB–subsidies to external voluntary organisations

In order to meet the specific educational and training needs of "Work Again" clients, VDAB can enter into collaborative agreements with "third parties" i.e. local voluntary organisations who offer adapted educational and training provision which is complementary to VDAB's. The subsidy for technical training amounts to a maximum of 262 BFR an hour for each trainee, and the subsidy for general education to a maximum of 200 BFR an hour per trainee. These subsidies are also intended to cover personnel and administration costs, as well as the hourly training allowance for trainees plus their travel expenses.

Projects at local level are financed by various National and Regional Ministry credits and funds. Most of the time an initiative is financed from a combination of several sources.

IV Types of collaboration

1. Collaboration at political level between National, Community and Regional Ministers

The collaboration agreement of 5 June 1991 is a structural and constitutional collaboration between the national authorities (Ministry of Labour and Employment) and the regional and community authorities which are responsible for employment and training.

This agreement puts into practice the commitments of these authorities and the social partners made in the agreement of 10 December 1990 to combat long–term unemployment.

It relates to:

a) A collective information campaign directed at the long–term unemployed and employers (leaflets – spots – brochures for employers about measures and incentives).

b) Various actions of the Regions and Communities in order to provide the long–term unemployed with better opportunities.

   The Minister of Labour and Employment abolished the daily signing on from October 1991 and made 300 million BFR available of which 150 million is devoted to the training premium of 10000 BFR. The other 150 million will be used for active reintegration measures in the Regions.

c) Through VDAB, FOREM and BGDA, the Regions supply information on repeated job–refusers to the RVA, in order to prevent abuse. In exchange, the RVA will not impose sanctions on the long–term unemployed who are actively trying to get back to work.

   This means, for instance, that "Work Again" clients are granted a respite of 6 months before they are suspended from unemployment benefit.

2. Collaboration between VDAB and industrial sectors

VDAB and the sectoral Social Fund (see also section on training in collaboration with industrial sectors and financing mechanisms) together lead an awareness–raising and information campaign directed towards the long–term unemployed.

Together they also follow up and evaluate:

* each regional training project,

* the guidance the trainee receives in making his or her choice of an appropriate function in the coaching enterprise and

* the progress of the trainee during the first months of employment.

VDAB's responsibilities are to:

– recruit and select the candidates, although the sectoral fund generally wants to be involved in the final selection;

– take care of the training and guidance of the trainees;

– take care of the follow–up of the trainees during their final practical training period in the company.

The Sectoral fund encourages individual enterprises to recruit trainees who have finished their training. They also raise awareness amongst employers in order to encourage them to become coaching enterprises. In addition, these funds pay for external instructors or extra training facilities if necessary and for the technical retraining of VDAB instructors

3. Collaboration between VDAB and external voluntary organisations (see also section III.3)

The role of these external training providers – generally small associations or networks for continuing education or associations for unemployed people – consists of setting up a complementary training supply for Work Again clients when VDAB cannot meet the needs of the lower educated long–term unemployed. For this purpose organisations are subsidized by VDAB and these organisations are represented on some local steering groups.

Where participants, training organisers, teachers, and VDAB are involved, a distinction is made in the evaluation between the quality of the training and its results.

A VDAB report is made to the Central Coordination Commission, together with advice from the local steering group, in order to decide on whether or not the collaboration should be continued.

4. Collaboration at a local level with the socio–cultural sector

Public Social Welfare Centres are also allowed to recruit in the framework of social employment, recipients of a minimum subsistence allowance during the period they need to sort out their situation in relation to social security regulations (to enable them to receive unemployment benefits).

More and more frequently, PSWCs are collaborating, on behalf of their clients, with individual initiatives from the socio–cultural sector which set up training and employment projects.

The entire network of PSWCs, associations, projects, VDAB–services etc. is also active in the "Work Again" action.

New strategies to combat long-term unemployment in Denmark

Introduction

I Scope and characteristics of the unemployment problem

II Institutional structures at national, regional and local level

1. Legislation
2. The streamlining of the institutional framework

III Strategies and initiatives used to combat long-term unemployment

1. The ATB/UTB scheme
2. Evaluation
3. New pedagogical strategies and methods in the UTB schemes
4. New measures in the municipalities

IV Financing mechanisms

Introduction

Since 1987 major changes in the approaches to tackling long–term unemployment have taken place.

Many initiatives have been started, backed up by a series of new legislation, and many reforms are currently being implemented.

The new strategy is based on the philosophy that to combat unemployment, measures must be taken at the earliest possible opportunity, that the best medicine for the long–term unemployed is for them to take action and increase their motivation, and that the institutional framework for tackling unemployment must be streamlined and made more dynamic and efficient.

In the previous period, from 1982–1987, the strategies to combat unemployment were especially targeted to cope with youth unemployment, as described in the SEL Dossier to CEDEFOP in 1987.

The relatively good news now, in Denmark as well as in Europe, is that Europe's big worry of the 1980s – youth unemployment – seems to be stabilizing, thanks to youth training schemes and the falling number of school leavers. Optimists hope that the declining number of entrants into the labour force in the 1990s will eliminate Europe's unemployment problem. As far as Denmark is concerned, this seems quite unlikely. The big worry in our country now is long–term unemployment and the lack of skills in this group.

I Scope and characteristics of the unemployment problem

The unemployment count, seasonally adjusted, in March 1991 was 277 800, which represents 9.9% of the Danish labour force. The statistics are based on the labour force in the age-group 16–66 years, and include the unemployed on the dole (unemployment insurance) as well as the group of non–insured unemployed, receiving public assistance (the Social Security Services).

At the moment the overall rate of unemployment is increasing slightly. The unemployment rate for people under 25 is rising for the first time in many months, as is that for the over 25's.

The development of the Danish labour market 1987 – 1991 is illustrated in the following table: (in 1 000 persons)

	1987	1988	1989	1990	1991
Average No. of unempl.	222	244	265	272	270*
No. of LTUs (>0.8)	69	82	93.5	94.8	
No. of ATB	34.6	34.9	44.6	54.61*	
Average No. of empl.	2620	2620	2603	2594	2591

* Estimate. (Figures from the Ministry of Labour).

Long–term unemployment is increasing, and the total level of employment has also fallen slightly during this period. The number of "ATB" in the table represents the group of long–term unemployed who have been out of work for more than 24 months and must now accept a temporary–job offer. This is clearly the hard–core group. During the 1980s it typically amounted to between 30 000 and 60 000 people a year, i.e. between 1% and 2% of the labour force. At first sight this may not look serious, but those who are concentrated in this category of long–term unemployed tend to be people without any formal education, particularly women.

The number of long–term unemployed in 1990, defined as people who have been unemployed for 80% of the year (more than 42.4 weeks) comes to a total of 94 800: of which 42 700 are men and 52 100 women. These figures include the group of non–insured, estimated to be 15 000–20 000 on public assistance. (Danmarks Statistik, "Arbejdsmarked" 1991:6).

This distinction is important. The policies and measures to combat unemployment targeted at these two groups (the insured and the non–insured) are quite different. It is obvious that they are viewed as an "A–group" and a "B–group" among the long–term unemployed.

In particular the policy aimed at the A–group of long–term unemployed has changed since 1988, and in general, I will concentrate my efforts on describing the new policies and strategies targeted at this group.

II Institutional structures at national, regional and local level

1. Legislation

Many new laws have passed through the Folketinget since 1988 – in fact, almost all the laws in this field have been changed – and the various acts and regulations fall under four different ministries: the Ministry of Labour, the Ministry of Education, the Ministry of Culture, and the Ministry of Social Affairs.

There are two ways to look at these developments. On the one hand, the many regulations under the authority of four different ministries might prove to be a barrier to effective measures to combat unemployment taken by counties and municipalities, as the different policies are not usually coordinated.

On the other hand, it is argued that the many different sets of rules give the potential for a very flexible response and allow municipalities to combine measures which are thus tailor–made to needs of the individual jobless. The most important of the initiatives are the following new acts and regulations from the Ministry of Labour:

a. Arbejdstilbudsordningen (ATB/UTB) for dagpengeberettigede medlemmer af en arbejdsloshedskasse, December 1988 (Job–offers and retraining schemes for the insured unemployed).

b. Lov om kommunal beskaeftigelsesindsats, juni 1990. (Act on job creation in the municipalities, especially for the risk–groups, including young people).

c. Lov om kommunal arbejdsformidling, juni 1990. (Act on Labour exchange functions in the municipalities).

The new legislation from the Ministry of Labour contains the central new Danish strategies to combat long–term unemployment, based on retraining, guidance and counselling etc. The ATB/UTB act of December 1988 is especially important. I will concentrate my description of new measures on this initiative in particular.

However, this procedure is not without pitfalls, since it means focusing attention exclusively on the strategies to combat long–term unemployment

aimed at the fully insured jobless. The non–insured group of 15000–20000 persons would not be covered. Therefore, the new legislation to enable the municipalities to undertake initiatives to help the risk–groups, including young people, will also be included, although rather briefly.

2. The streamlining of the institutional framework

Accompanying the new legislation, more dynamic management and administrative structures have been introduced. It is a salient feature of the period since 1988 that management by objectives has been implemented as the basic principle of managing in the administrative and pedagogic fields. This has made decentralization possible within all sectors of vocational education and training.

Furthermore, "taxameter–systems", that is a fixed price for each participant on a course or in a project, combined with free competition among suppliers and genuine free choice for the individual consumer, have become the normal economic mechanism of controlling the schools and optimizing output.

Market–oriented management has replaced state allocation, and these self–regulating mechanisms have also been introduced in combating long–term unemployment.

The UTB–courses (see section on Strategies to combat long–term unemployment) are thus based on a model where schools and centres in the market place supply different courses at fixed prices in a real competitive setting.

The same inducement to increase offers for the unemployed has been established for the municipalities, by legislation of January 1991, and the individual municipality will from now on be paid by a central state pool, depending on the level of activity.

This new institutional framework has forced vocational schools – 54 Technical Schools and 58 Commercial Schools – and labour market training centres – 23 AMU Centres – to improve and up–date their supply of education and training, if they want to earn money in the UTB–market.

The main instruments in the retraining UTB–programme are the 200 Public Unemployment Offices, the 14 regional Labour Market Boards, and the vocational schools and AMU–centres.

The schools mentioned above are the suppliers of UTB–courses, and the regional Labour Market Boards spread all over the country are the customers/the institutions that send invitations to submit tenders.

III Strategies and initiatives used to combat long-term unemployment

It is difficult to give a systematic and coherent survey of new initiatives to activate the jobless in Denmark at the moment. New measures are so numerous that it is a hazardous task, even for experts in the various sectors, to try to get a full picture. However, as mentioned earlier, I have concentrated my attention on the strategies aimed mainly at the "A" group of insured unemployed.

1. The ATB/UTB Scheme

In 1988 the act on retraining and temporary–job creation was passed through the Folketinget. The target group are the insured unemployed who have been on the dole for more than 2 1/2 years.

This act is based on the principle that the jobless must be offered activities as soon as possible, and that the best cure for unemployment is education and training. From now on it is possible to start on retraining programmes earlier than before, while getting unemployment relief, but at the same time there are stricter entitlement rules. Offers of education and training are offers you cannot refuse without consequences.

The new ATB–UTB–scheme can be illustrated in this model:

Information and Counselling	Guidance and counselling by the Public Employment Office after 3 months of unemployment	
	"Inspiration course" (1 or 2 weeks)	
	Guidance and counselling at the Public Employment Office after 9 months of unemployment.	
Temporary–job offer (ATB)	1st temporary–job offer	
Retraining offer (UTB) OR Start–your–own business payment (IVY)	UTB20	IVY
Temporary–job offer (ATB)	2nd temporary-job offer	

The scheme is a mixture of temporary–job offers, guidance and counselling, together with education and training. The different phases are managed by different institutions. The Public Employment Offices are responsible for information and counselling, and they must cooperate with schools in establishing "Inspiration courses".

The purpose of the whole scheme is to offer individual guidance and try to draw up an individual plan for the retraining programme to be undertaken. The first part of this process takes place at the Public Employment Offices – later phases are undertaken by vocational schools.

"Inspiration courses" are targeted at those unemployed who are especially at risk of long–term unemployment. These courses are supplied by AMU–centres, Technical Schools, Commerce Schools, Folk high schools, Trade Unions etc. at a fixed price and with a centrally formulated national curricu-

lum. The purpose of the courses is "to inspire", that is to mobilize and activate the unemployed.

These courses are interesting new methods of combating long–term unemployment and are open to the non–insured jobless on public assistance. This is the exception to the general rule that ATB is only for the insured jobless.

Retraining opportunities (UTB) are provided for a maximum period of 2 1/2 years after an unemployment period of 12 months to the insured jobless aged under 50. Offers can be given to the large group without formal qualifications before the first ATB. During retraining and education trainees are paid unemployment benefit.

The normal retraining period on courses is between 3–6 months. The different types of courses being provided are defined by the regional Labour Market Boards in each of the 14 counties. The different types of vocational schools are free to suggest courses to these Boards. They are also being asked to create new trans–sectoral courses as this is seen as a promising strategy to put the interests of the individual jobless at the top of the agenda..

Although the ATB/UTB–scheme has some advantages: decentralization, flexibility, an open system, new educational concepts developed by schools, etc, it is also quite a jungle when seen from the perspective of the unemployed individual.

The difficult task for the different institutions active in the ATB/UTB field is to create coherence and meaningful progression in this process of guidance and counselling, education and training, mixed with periods of temporary–job experience – when each part is managed by different actors. This has proved a difficult task in the first 2 years with ATB/UTB in Denmark.

2. Evaluation

It is too early to evaluate the effects and the results of the UTB–scheme. Provisional analyses indicate that the courses give no genuine established and respected competence – and that only some participants get work after the course.

Guidance and visitation procedures as well as the interaction between the different actors in the scheme must be improved.

It is also shown that schools have not organized the UTB activities well by establishing "task forces" among teachers, and that pedagogical practices do not match fully the requirements of the target group. The content of the courses is also in many cases too narrow in vocational scope and too traditionally split up in elements, based on subjects.

But it is not fair to evaluate the whole project at the moment – the UTB–scheme has only been running for two years.

The new measures in the municipalities are also difficult to evaluate as they were started less than twelve months ago.

3. New pedagogical strategies and methods in the UTB schemes

As part of the ATB act of 1988 research and development in the field of education and training of adult long–term unemployed people have been undertaken. A series of reports has been published on various themes such as detailed descriptions of the target group, new methods in introduction and guidance courses, new approaches to teaching adults with low levels of self–esteem, new strategies to qualify teachers in the difficult task of teaching adults with normally low school records, demoralized by periods of unemployment and often a very low level of motivation towards education and training.

The research project initially analysed the target group at which the ATB act aimed. First and foremost it was concluded that the long–term unemployed are a very unhomogenous group.

The long–term unemployed were classified in 4 main types:

Group 1: The least determined (about 5% of the population).

Group 2: The mentally blocked (about 50% of the long–term unemployed).

Group 3: The mobile/moveable (add up to 30% of the population).

Group 4: The most determined (about 15% of the population).

The conclusion of this study is clear. If strategies to combat long–term unemployment are to succeed, very different measures and programmes must be established, depending on the specific characteristics of the various target groups.

As a general conclusion in the body of research on retraining as a strategy to combat long–term unemployment, it is stressed that the educational strategy will not succeed, if the long–term adult unemployed are just offered existing vocational courses. They have not got the required qualifications to follow normal courses, they lack self–confidence, and they are not sufficiently motivated to persevere.

A carefully planned introduction and personal counselling is vital and will be a real challenge to the staff of the Public Employment Offices which conduct guidance and counselling after 3 months and 9 months of unemployment.

Inspiration courses are essential, according to researchers, in order to "open up", inspire and motivate the participants to try to formulate their own personal plans to get on and find realistic ways of how to make a new start.

As far as the development of renewal in teaching and learning methods is concerned, in the UTB courses some improvements have taken place. Schools and teachers have improved their ability to start up UTB–courses with well–planned introductory sessions and a deliberate mix of general and vocational elements. It must be stated, however, that the specific courses and the pedagogical strategies reflect the content and practices used before the implementation of the UTB. The trans–sectoral cooperation between schools has also been impeded by the increased competition between schools attempting to interest the same participants.

4. The new measures in the municipalities

The activities of the Public Employment Offices have been changed in 1990 so that they are now aimed at providing jobs for the fairly strong groups among the unemployed, including long–term insured unemployed. Responsibility for activating the risk–groups, including young people, who are long–term unemployed and on public assistance has been transferred to the municipalities. This group includes the 15000–20000 long–term unemployed who are not covered by the ATB/UTB scheme.

The municipalities are now also free to provide jobs in private industry. Temporary public–sector employment projects of various kinds can be undertaken, including opportunities to engage in education and practical training during the project period.

These new measures in the municipalities are a consequence or one might say a spin–off of the ATB act. The aims of both programmes are identical: early activation, but the conditions are different for the relatively strong and the decidedly weak segments of the long–term unemployed.

The ostracizing of risk groups from the ordinary labour market system presents a problem. But on the other hand the combating of long–term unemployment will presumably profit by giving counties and municipalities a free hand in solving these problems and full responsibility in creating the best opportunities for the risk groups – which scarcely have a fair chance in the ordinary labour market.

IV Financing mechanisms

The act on ATB/UTB covers the period 1989 – 1992 and is financed by the social partners: employers pay 1/3 and the employees 2/3 of the costs. The total amount of money spent during the 4 years is 5.2 billion Dkr, 1.3 billion Dkr each year. Of this sum 1.8 Dkr billion will be spent on UTB, that is vocational training, retraining, and education.

This labour market contribution is a fairly new financial mechanism in Denmark where national and local government tax financing is the normal funding mechanism.

The Danish unemployment insurance system is based on voluntary membership of unemployment funds with a very close administrative connection to the trade unions. The funding is based on contributions from employers and members, but with the state acting as the final financial guarantor. Because of the high unemployment rate, the state has funded up to 90% of the expenses during the 1970s and 1980s.

The new measures in the municipalities will be co–financed by way of a national pool of resources, which will benefit the most active and energetic municipalities. Under this scheme subsidies can be paid to private firms in a period of 12 months, if they employ people from this risk group.

873 million Dkr is now in the national pool, and the municipalities are paid Dkr 5500 per activated long–term unemployed from the fund each month, and they also receive DKr 2000 from the Government in saved public assistance benefits.

Subsidized–wage employment in private industry is financed from the pool as well, and an employer will be paid Dkr 40 per hour as a premium for hiring a non–insured long–term unemployed person for a period of 12 months, while the employee on this scheme is getting the normal wage for work in the sector.

While being employed on a temporary public employment project, the employee will be paid a special hourly wage of 65 – 69 Dkr per hour (lower than the normal pay rate).

New strategies to combat long-term unemployment in the UK

I **Scope and characteristics of the unemployment problem**

1. Classification of the unemployed
2. Unemployment regulations

II **Institutional structures at national, regional and local level**

1. National level – government departments
2. National Training Task Force
3. Regional/local level – TECs and LECs

III **Strategies and initiatives to combat long-term unemployment**

1. Employment Training (ET)
2. Restart
3. The Job Training programme: Northern Ireland
4. Action for Community Employment: Northern Ireland
5. Employment Action scheme
6. Replan
7. Advice and guidance

IV **Financing mechanisms**

V **Types of collaboration**

I Scope and characteristics of the unemployment problem

Although the UK workforce in employment (defined as employees in employment, the self–employed, HM Forces, and participants in work–related government training programmes) has grown by 3.8 million since March 1983 to a current figure of nearly 26.8 million, unemployment and, in particular, long–term unemployment has remained a significant issue for politicians, economists and the country at large.

Unemployment rose from 1.2 million in 1979 to a high of 3.05 million in 1985 and then fell steadily to reach 1.91 million in early 1991. The total is now rising again and reached 2.14 million in April 1991 – 7.9% of the working population. Of these, 525 000 are counted as long–term unemployed (about 25% of the total unemployed). This percentage has decreased from 43% in 1987.

The current recession is hitting the main sectors of the economy, manufacturing and services and its effects are being particularly felt in the South East, which has been cushioned from the worst effects of unemployment over the last ten years. This was clearly borne out by our visit to Hertfordshire Training and Enterprise Council, described in Annex 2.

Nevertheless, strong regional differences in unemployment remain, with Northern Ireland, the North of England, and Scotland all having higher rates than the national average.

There are differing views as to how best to combat unemployment but the present government's view is to focus on controlling inflation and interest rates in order to help end the current recession which, in turn, will mean the creation of more jobs. This economic strategy is combined with measures to support training, provide advice and encourage enterprise programmes to help the individual get back to work.

1. Classicification of the unemployed

Research in the UK suggests that strategies to combat unemployment need to recognise the diversity of the unemployed and to accept that individuals who are unemployed do not tend to identify themselves as part of a recognisable group, even when they have been out of work for twelve months or more.

There appears to be a clear hierarchy in who among the unemployed get back into work first. Those who are made redundant from skilled jobs tend to move to the front of the queue and constantly displace older workers, less skilled workers and those with disabilities.

Because of the way in which the unemployed are identified, with increasingly stringent regulations concerning availability for work, women and particularly married women, tend to be under–represented in the official figures.

Research has also indicated that the psychological effects of unemployment are felt during the early stages of unemployment, so that attempts are being made to catch people early on in their unemployment in order to help them more effectively.

Economists and labour market administrators all too often tend to assume that unemployment is a finite period between two stable jobs. The reality appears to be that periodic unemployment is an inevitable and unavoidable consequence of selling their labour in the market in which they are confined (lower-skilled, lower-paid etc).

2. Unemployment regulations

In the UK, unemployment benefits are not related to previous earnings and are limited to 12 months. The flat rate payable is also dependent on the individual having paid sufficient National Insurance contributions over the previous two years. This means that people losing temporary or part–time jobs may not qualify.

The disqualification rules have also been tightened. To receive unemployment benefit you must prove that you are available for, and actively seeking, work and that you did not leave your job voluntarily.

Those who are not eligible for unemployment benefit, receive other social security benefits, which tend to be targeted as far as possible at the very poor. For instance you can get Income Support if you are out of work and have savings of less than £3000. This amounts to around £40 per week for a single person, £31 for the under–25s and nothing at all for the under 18s, who are assumed to be in education or on a training programme.

II Institutional structures at national, regional and local level

1. National level – government departments

The main government departments involved with strategies to combat long–term unemployment are

*** The Employment Department**

The Employment Department is responsible for policies relating to the labour market, as well as to matters of employment and unemployment.

The Department has two main agencies, the Training, Enterprise and Education Directorate (TEED) and the Employment Service. Most of the policies and programmes which were the direct responsibility of TEED (a descendent of the Manpower Services Commission and the Training Agency) have now been handed over to the local Training Enterprise Councils, in England and Wales, and Local Enterprise Companies, in Scotland (see below). TEED retains a powerful monitoring role over these programmes, which include those to combat long–term unemployment, in England and Wales, most notably Employment Training, whilst in Scotland this responsibility is taken by Scottish Enterprise and Highlands and Islands Enterprise.

The Employment Service is responsible for Job Centres, which operate like branches of an employment agency, helping to match clients with job vacancies. They also offer RESTART interviews, aimed at providing individual advice and guidance to the unemployed.

*** The Department of Economic Development (Northern Ireland)**

The Department of Economic Development in Northern Ireland is the equivalent of the Employment Department in the rest of the UK and its TEED equivalent is the Training and Employment Agency.

The Training and Employment Agency are, however, still responsible for the delivery of programmes aimed at helping the long–term unemployed (Job Training Programme, Action for Community Employment) since TECs have not been set up there.

*** The Department of Education and Science (DES)**

The Department of Education and Science is responsible along with the local education authorities, for the provision of the education service. The DES works closely with the TECs and is involved in encouraging links between schools and industry by means of such programmes as TVEI (the Technical and Vocational Education Initiative) and Compacts (partnerships between secondary education and employers), both of which are aimed at improving the employment prospects for school leavers.

The Department also supports careers guidance through local authorities and other agencies such as NIACE (the National Institute for Adult Continuing Education).

The DES also supported REPLAN in conjunction with TEED (which is being phased out from October 1991).

*** The Department of Social Security**

The Department of Social Security provides unemployment benefits and social security payments.

*** Department of Trade and Industry**

The Department of Trade and Industry is not directly involved with the long–term unemployed although it offers help and advice to those setting up in business and is concerned with encouraging enterprise in general.

2. National Training Task Force

The purpose of the National Training Task Force is to advise the Secretary of State for Employment and to assist him in carrying out his training responsibilities.

The Task Force is made up of leading figures from industry and commerce, education, training, voluntary bodies and trade unions. Their main aims are threefold:

* to help with establishing and developing TECs,

* to increase the commitment of employers to training their staff,

* to undertake specific VET research.

Although these aims do not specifically refer to the long–term unemployed, nevertheless the influence of the task force in the area of combating long–term unemployment could be considerable.

3. Regional/local level: TECs and LECs

The 1988 White Paper "Employment for the 1990s" described the devolution of responsibility from a central organisation (then the Training Agency, now the Training Enterprise and Education Directorate (TEED), to regional employer–led Training Enterprise Councils (TECs) in England and Wales and Local Enterprise Companies (LECs) in Scotland.

These Training Enterprise Councils and Local Enterprise Companies have been established over the last couple of years, and are mostly now in place, although they are at different stages of development.

TECs are independent companies with a commercial contract with the Secretary of State for Employment, run by a board of directors made up predominantly of local businessmen and women from the private sector. Their uniqueness lies in the degree to which the government has handed over public funds to the same business community which was so sceptical of the old statutory system of industrial training boards, with the expectation that they will carry out several key functions:

* examine the local labour market, identify needs and define strategies to meet them;

* plan quality training and enterprise development (national programmes can be adapted to meet local needs);

* manage training programmes for young people, the unemployed and for adults in need of retraining;

* provide training and other support for small businesses at local level;

* promote more private sector investment in training, vocational education and enterprise activities.

Each TEC or LEC therefore has considerable flexibility in deciding how it carries out these functions, though it is answerable to the government (see also Financing Mechanisms).

III Strategies used to combat long-term unemployment

Painting a coherent picture of the strategies to combat long–term unemployment in the UK is no easy matter because of the changes in the delivery structure described above. On the whole, programmes have been aimed at providing advice, guidance and training for the long–term unemployed in order to help them get real jobs. The only exception to this recently is the newly announced Employment Action Scheme (see below).

1. Employment Training (ET)

The responsibilities of TECs and LECs for managing programmes for the unemployed include taking over Employment Training, the main programme aimed at helping the unemployed. ET was launched in September 1988, combining the Community Programme and the Job Training Scheme with all the other local and specialised initiatives then in existence.

Employment Training as a central scheme, with an annual budget of £1.3 billion per year and a target of more than half a million clients was intended to refocus resources in three main ways:

* to give the highest priority to long–term unemployed people to equip them to rejoin the effective labour force;
* to shift away from temporary employment and towards encouraging training and motivation to secure employment;
* to persuade employers to increase involvement in training the long–term unemployed and break down any prejudices against this group, thus helping its future employment prospects.

The scheme also identifies different target groups within the unemployed, known as the Guarantee and Aim groups. The Guarantee group (those who must be offered a training place) are those aged between 18 and 24 who have been unemployed for more than 6 months but less than 12 months. The Aim group includes those aged 18 to 49 who have been unemployed for 2 years or more and those with disabilities who are unemployed (though not necessarily for 26 weeks).

Each entrant to ET is offered help to develop an individual Action Plan, which is tailored to his particular needs. This determines what level and combination of training and development is likely to be the most useful, from the most basic 'life skills' to more sophisticated and specific job training.

In March 1990 the Secretary of State for Employment agreed that TECs and LECs should have more flexibility in making Employment Training responsive both to individual and local labour market needs. He defined this flexibility as the freedom to

* decide arrangements for assessment and guidance for all trainees,
* decide how training should be designed,
* determine how training providers are funded,
* determine many of the terms and conditions for trainees,
* provide ET to people unemployed for less than 6 months,
* enable individuals to train for longer than the former limit of 12 months.

It remains to be seen how individual TECs and LECs will decide to operate ET and its derivatives. On the one hand, they have the flexibility to respond to the needs of the long–term unemployed in their area (though not without financial constraints) but on the other, they also recognise the need to develop ways of sharing information, research results, job vacancies to avoid unnecessary duplication. Annex 2 which records the impressions of visits to two TECs in England are of interest here.

2. Restart

An integral part of the provision offered to the long–term unemployed since 1986 has been the Restart interview, carried out by the Employment Service, at which people are asked about their qualifications, their skills and how they have been looking for a job. This is intended to tailor offers to individual needs rather than offering the same training solution to everyone. Advisers also identify those who may have been misclassified as active job seekers. Interviewees are normally offered one of the following:

* a place in a Job Club,
* a place on an Enterprise Allowance Scheme (to set up in business, applicants need to be able to raise £1000),
* a reported vacancy,
* a place on ET.

According to some research carried out by the National Institute for Economic and Social Research, 90% of applicants are offered one of these choices and about 73% agree to follow up the offer, though many subsequently do not. Those not agreeing to take up an offer or failing to do so after agreeing, face follow–up interviews and monitoring to determine their availability for work. The Employment Department estimates 20% are not really available for work.

Those completing a period on ET will then be reassessed and offered further training, a place on a Job Club, on the Enterprise Allowance Scheme (EAS) or put forward for a job. Restart interviews take place every 6 months so the long–term unemployed face a cycle of interviews, schemes offered, either accepted or refused and follow–up programmes.

Although this in effect removes many long–term unemployed from the claimant count, it also emphasises the importance of treating people as individuals and recognising the varying degrees of motivation which people in different situations bring to their search for work.

3. The Job Training Programme: Northern Ireland

The Job Training Programme operates in a very similar way to Employment Training in that it offers an Initial Assessment Programme from a Managing Agent to help those who have been unemployed for over six months. This assessment may last as long as five days and at the end of it, the individual has an agreed Personal Training Plan which may include training at a college or training centre as well as practical experience with an employer, leading to a recognised vocational qualification.

4. Action for Community Employment (ACE) Scheme: Northern Ireland

Action for Community Employment is the counterpart of the Community Programme in Great Britain and was started in 1981. The programme provides temporary employment of up to one year's duration for long–term unemployed adults in a wide range of projects of benefit to the community.

It is largely sponsored by voluntary organisations, local community groups and charitable organisations. The scheme has expanded rapidly since its inceptions and there are currently over 1000 sponsors providing 10000 jobs throughout Northern Ireland.

In order to qualify under ACE, projects must

* provide something of benefit to the community,
* not put existing jobs at risk,
* involve work which would not otherwise be done within a reasonable period,
* employ adults who have been unemployed without a break for the previous 3 months and for a total of 12 out of the previous 15 months,
* consult with relevant trade unions and employers' organisations where appropriate.

5. Employment Action Scheme

In the middle of 1991, the government announced an additional programme for the long–term unemployed which represents something of a change to their philosophy of moving away from temporary employment schemes towards programmes that offer training to participants.

The TECs and LECs have been invited to run this programme, aimed at offering 60,000 places to people who have been unemployed for more than 6 months. Unlike the old Community Programme where participants were paid the rate for the job, Employment Action will pay the equivalent of unemployment benefit plus 10 and expenses.

6. Replan

This was a programme set up by the Department of Education and Science in conjunction with the Training, Enterprise and Education Directorate (TEED), The Further Education Unit and the National Institute of Adult Continuing Educaton, in order to improve educational opportunities for unemployed adults. It was intended to encourage and support changes in what is on offer in colleges, both in terms of keeping the skills of college staff up to date and in developing innovative curriculum projects.

Replan as a programme is being phased out from October 1991.

7. Advice and Guidance

Advice and guidance is available from different sources in the current system. The Employment Department's Job Centres offer Restart interviews and as part of Employment Training, each trainee is offered help to develop an individual Action Plan for his training and further development.

This guidance element is being developed in different ways by the TECs and LECs and not all of them have retained the independent Training Agents who were responsible for developing the trainee's action plan which was set up with the 'old' Employment Training. Others are experimenting with voucher systems to encourage people to take responsibility for their own development.

In addition, the Department of Education and Science supports Local Authorities in their provision of careers guidance for people still in education. This is increasingly being aimed at, and used by, adults, though often for a fee. Transfer of the careers service to TECs and LECs is currently under discussion, in order to raise the profile of the service and give it a more important role.

IV Financing mechanisms

The basic source of funds are the central and local tax systems, including National Insurance contributions made by employees and employers. Funds are not specifically raised for combating long–term unemployment as such. Each government department 'bids' for money from the central fund on an annual basis and this can be increased or cut depending on the strength of the argument put forward and the funds available.

Each government department is then responsible for its own budget, taking into account priorities which have been laid down by government policy. Local initiatives are usually supported by a combination of local and central funds.

TECs and LECs are funded directly from government but under four separate 'blocks' – Young People, Adult Training (Employment Training), Business Growth and the Local Initiative Fund. This last block involves a payment of £1.15 per head of working population in their areas, which they can spend in whatever way they think most sensible. TECs and LECs are also able to generate their own funds from different activities.

As far as ET in Great Britain is concerned, funding is channelled through the TECs and LECs either

- to those who are providing the service to the unemployed, ie either the training provider or training agent who is responsible for the development of the individual's training plan and/or providing the necessary training. This is now linked to 'outputs' as well as to trainee weeks,

- to the individual via 'vouchers' so that he can 'buy' whatever service he requires, within laid–down limits,

- as an Enterprise Allowance grant to an individual setting up in business on his own.

In the rest of the system, funding is still directed to the training provider on a per capita basis – for instance on the Action for Community Employment programme in Northern Ireland, grants of up to £92 per job per week are paid to cover both wage costs and overheads, with some additional funding available for the management of the project. Sponsors are therefore expected to contribute towards the overall cost and are responsible for the payment of wages as well as deduction of income tax and national insurance from the employees.

V Types of collaboration

Given the diversity and dynamic nature of provision in the UK, it is difficult to list all the kinds of collaboration which occur.

However, the structures which have been set up in the last year are intended to improve collaboration and networking. For instance:

* Collaboration occurs at government level both on a formal and informal basis with joint funding on some programmes by different departments.

* The setting up of the National Training Task Force is indicative of the wish to promote closer identification of the nation's employers with the training of their staff.

* At local level, the collaboration between TECs, LECs and the communities they serve is extensive and includes the public and private sector employers, voluntary organisations, trade unions, education authorities, colleges etc.

* Links between education and industry are also increasing and can be clearly seen in programmes such as TVEI and Compacts.

Issues arising

The kind of issues currently under discussion in the UK include such questions as:

* How to persuade employer–led TEC Boards to put unemployment programmes, particularly for the long–term unemployed, high on the list of priorities. This is likely to be easier in areas of high unemployment but the debate will undoubtedly continue as to whether it is more beneficial to put the money into developing the skills of those already at work or to equip the unemployed to get jobs.

* How can people be reached early on in their unemployment. As suggested by all the psychological evidence available.

* Whether it is desirable/necessary to divide the unemployed into categories of easily or less easily employable and follow different strategies for each category.

* How to deal with the vulnerability of small and medium–sized enterprises (SMEs) in relation to unemployment. More people become unemployed from small business than large employers. If government policy is to encourage more SMEs, this needs to be taken into account.

* Understanding the different needs of the unemployed stock and flow and targeting programmes and services accordingly (including acknowledging the different needs/position of men and women).

* Linking programmes and services to the overall requirements of the economy and finding the balance between active and passive provision.

* Balancing national needs and local/regional needs.

* Meeting the needs for guidance and counselling in an appropriate way.

* Getting the balance right between the carrot and the stick, both for individuals and organisations.

Comparative tables of key issues

COMPARATIVE TABLE OF KEY ISSUES

	BELGIUM	DENMARK	UNITED KINGDOM
Unemployment rate: annual average 1987–1990)	1987 12.2% 1988 11.2% 1989 10.4% 1990 8.8% Source: Statistisk manedsoversigt 1991:5, Danmarks Statistik, maj 1991, tabel 70.	1987 7.6% 1988 8.4% 1989 9.2% 1990 8.5%	1987 10.8% 1988 8.5% 1989 6.5% 1990 6.2%
Evolution of long-term unemployment % of unemployed (claiming benefit – figures in June)	M W T 1987: 61 % 71.5% 67.2% 1988: 62.60% 69.5% 66.8% 1989: 61.67% 67.4% 62.7%	T* (figures not broken down by sex) 1987: 31 % 1988: 33.6% 1989: 35.2% 1990: 34.8% (females: 55–60% of ltus in DK) * Ltu definition in Denmark is: unemployment for more than 80% of the year.	1987: 42% 1988: 39% 1989: 37% 1990: 34%
Duration of Unemployment Benefit	Not limited in time (principle) but: suspension in case of unemployment for an abnormally long time. No suspension for some categories eg those in vocational training or other integration activities eg counselling.	30 months	12 months
Level of unemployment benefit (as % of previous gross wage)	60%–40% (with a ceiling amount–rate declines with time unemployed	Related to previous earnings 90% of gross wages but the limit to wages that can be insured is relatively low Min. Dkr 1962,00 a week Max. Dkr 2454,00 a week	Flat rate of £41.40 (1/5 of Danish rate)
Government spending on labour market policies (as % of GDP 1989) Source: Economist, 16 June, 1990	4.2%	5.7%	1.7%

SPECIFIC MEASURES FOR THE LONG–TERM UNEMPLOYED

	BELGIUM	DENMARK	UNITED KINGDOM
Vocational guidance	**WORK AGAIN ACTION** – scope of the action: Flemish region – organiser / operator: VDAB – start of the action: 1989 generalised: 1991 – objective: 10000 Ltus/ year – action: guidance and counselling – orientations: 1. employment in economic system 2. guidance to education and training 3. subsidised employment with promoters. – duration: as long as the ltus require – characteristics – tailor made, client-oriented – voluntary: no obligation – permanent individual track counselling – results: success rate 60%	**INSPIRATION COURSES** – scope of the action: national – organiser / operator: Arbejdsmarkedsstyrelsen (AMS) – start of the action: 1989 – objective: 25000 ltus/ year – action: – guidance and counselling – orientations: – to 'open up' and to motivate – guidance to education, training and work – to make an individual action plan – duration: 1 or 2 week courses provided by different schools and centres – characteristics: – client–oriented for weaker groups among ltus – voluntary, but there is a test of availability – experience articulation and discussion/ self–knowledge – success criteria: personal awareness and ability to act based on this understanding.	**RESTART** – scope of the action: national – organiser/operator: Employment Department through Job Centres – start of the action: 1986 – objectives: – all ltus out of work for more than 6 months – action: – guidance interviews – orientations: – a place in a Job Club – a place on an Enterprise Allowance Scheme – a reported vacancy – a place on Employment Training – duration: – every six months – characteristics: – individual focus, tailoring offers to individual needs – identify those who are not really available for work – results: 90% offered one of options, 73% agree to take them up. **INDIVIDUAL ACTION PLAN – PART OF EMPLOYMENT TRAINING** scope of the action: national – organiser / operator: various – Training Agents – training providers – counselling services – start of the action: 1988 – action / orientations: – diagnosis of individual training and development needs – direct ltu to most appropriate type and level of training – duration: usually about a week, but could be longer

	BELGIUM	DENMARK	UNITED KINGDOM
			– characteristics – now changing in England, Wales and Scotland with TECs introducing variations to ET. – individual orientation – some areas introducing voucher schemes to give Itus 'buying power' – variations in different areas as to who carries out counselling – results: not available in a coherent form.
Specific training initiatives	**LINK–UP TRAINING** – scope of the action: Flemish Community – organiser/operator: VDAB – start of the action: for Ltus since March 1987. New emphasis to direct labour-market oriented modules since 1989. – action / orientations: prepare for – vocational training – jobs with low qualification level – guidance – job application – objective: about 3800 Itus/year – contents: – technical training – link–up counselling (social training) – language – mathematics – attitude training – results: success rate: 50% of which 70% linked to a job, 30% linked to vocational training. **TRAINING IN COLLABORATION WITH INDUSTRIAL SECTORS** – Scope of the action: Flemish Community – organiser / operator: VDAB in synergy with industrial sector – start of the action: 1989	**UTB COURSES** – scope of the action: national – organiser / operator: Arbejdsmarkedsstyrelse (AMS) – start of the action: 1989 – action / orientations: – skills training related to labour - market needs – guidance – job application – pre–qualification to vocational training – objective: 15000 Itus per year – duration: normally 3 – 6 months but can be up to 2 1/2 years – contents: – counselling (social training) – technical training – language, mathematics etc. – personal development – results: actual success rates are unknown, but are expected to be rather low. **MEASURES IN THE MUNICIPALITIES** – scope of the action: all over the country – organiser / operator: the municipalities – start of the action: 1990	**EMPLOYMENT TRAINING** – scope of the action: national in England, Wales and Scotland. – organiser / operator: Training and Enterprise Councils in England and Wales, and Local Enterprise Companies in Scotland. – start of the action: 1988 under the authority of the Employment Department (through the then Training Agency) 1990/91 under TECs and LECs – orientations: – give high priority to Itus and equip them to rejoin the labour-market – to move from temporary employment to training focus – to persuade employers to increase their involvement with Itus. – actions: – Individuals placed on training programmes according to their Individual Action Plan – training may include college course, training with employer or training provider – training can be in any sector and is at different levels – includes attitude training and job application skills

- action: genuine vocational training based upon the needs of the sectors (wood, construction, food etc.) within a VDAB training centre with a final practical training period in a host company (or alternating training)
- objective: depends on the sector
- duration: varies from 40 hours to 9 months (see also collaboration types)

EDUCATION AND TRAINING INITIATIVES ON A LOCAL LEVEL

- Scope of the action: all over the country
- organiser / operator: Public Social Welfare Centres, socio–cultural organisations, VDAB, Work Again team, Entreprises d'Apprentissage Professionel
- working forms: various e. g.
  - learning workshops: learn and work
  - work experience projects: learning work in a real employment situation
  - social workshops: production process – means to reactivate and remotivate the weakest ltus.
- start of the action: no precise date, intense development for the last few years.
- results: considered successful but not monitored systematically – has inspired pedagogical renewal of big training operators such as VDAB.

- action / orientations:
  - wage–subsidised employment in private sector
  - employment projects
  - education and training
- target groups:
  - the non–insured long–term unemployed
  - young people with lack of skills
- duration: up to 12 months
- working forms: various e. g.
  - learning by teaching projects
  - work experience projects
  - tailor–made courses within the vocational training system
- results: considered successful in some municipalities, but results not known nationally.

ET is now being changed in various ways by TECs and LECs (see visit reports)

- duration: varies, up to 12 months (average around 6 months)
- results: (March 1990 – 40%)

JOB TRAINING PROGRAMME – NORTHERN IRELAND

- scope of the action: Northern Ireland
- organiser / operator: Department of Economic Development
- start of the action: 1988
- action / orientations: similar to ET, including assessment for Individual Action Plan
- results: not known

ACTION FOR COMMUNITY EMPLOYMENT SCHEME

- scope of the action: Northern Ireland
- organiser / operator: Department of Economic Development
- start of the action: 1981
- action / orientations:
  - provides temporary employment for ltus in range of projects of benefit to the community
  - sponsored by voluntary organisations, local community groups and charitable organisations
- duration: up to one year
- contents: projects must
  - not put existing jobs at risk
  - involve work which would not otherwise be done
  - employ ltus
  - consult with trade unions and employers' organisations

	BELGIUM	DENMARK	UNITED KINGDOM
Supportive actions for individuals	**Extra training bonus of 10000 BFR** – start: March 1991 – purpose: incentive for ltus to take up training of at least 6 months – source: National Ministry of Employment and Labour **Charter of the Job Seeker** – start: to be implemented in the course of 1991. – purpose: commitment of VDAB towards client–oriented individual track counselling as preventive measure against ltu. **Child care facilities** – start: launched end 1990 but no projects started yet (in June 1991) – purpose:remove obstacles to re-entering labour market for ltu women by creation of child care centres with the collaboration of enterprises.	Participants on Inspiration or UTB courses are paid unemployment benefits, and transportation costs are reimbursed. The non–insured participating in municipality–led schemes are paid: – normal wages if in a wage–subsidised job with a private employer – 65–69 Dkr if employed in an employment project in the municipality – paid public assistance benefits plus transportation costs if on an education/training course – child care facilities are provided for almost everyone in Denmark, including the ltus.	Individuals on ET and on JTP in Northern Ireland are paid a premium of 10 per week above their benefit payment and can claim funds for travel etc.
Financing mechanisms	**0.18% – 0.25% OF THE WAGE BILL** Cross–sectoral agreement 1989–1990: 0.18% 1991–1992: 0.25% – purpose: employment and training initiatives for groups at risk – instruments: – sectoral funds – national employment fund – use: – employment premiums – training initiatives – organisation – coordination – identification of training needs and supply – results: 1989 – 1990 2 x 2 billion BFR. 1.3 billion BFR in National Employment Fund unspent.	**THE ATB/UTB SCHEME** Financed by the contributions from the social partners: 1/3 is paid by employers, 2/3 by employees. The UTB fund for education and training of ltus is Dkr 1.8 billion for 1989–1992: 1989: 475 million 1990: 475 million 1991: 400 million 1992: 450 million – purpose: education and training initiatives for groups at risk – instruments: the channelling of resources into UTB activities is decentralised and the responsibility transferred to the 14 regional Labour Market Boards (tripartite institutions) – use: – education and training schemes (90%)	**TEC'S AND LEC'S** TECs and LECs are funding from government to carry out all their contractual obligations, among which is responsibility for Employment Training Funding comes in 4 'blocks' – Young people (YTS) – Adults (ET) – Business Growth – Local initiative fund (this consists of £1.15 per head of working population in the area) Funding is channelled in three main ways: – to those providing the service to ltus or – to the individual via 'vouchers' so they can 'buy' whatever service they require – to individuals as an Enterprise Allowance grant

	BELGIUM	DENMARK	UNITED KINGDOM
	SUBSIDIES TO EXTERNAL VOLUNTARY ORGANISATIONS – start: 1989 – purpose: offering an adapted educational and training supply for ltus that is complementary to VDAB. – source: VDAB (Work Again) – subsidy: max 262 BFR per hour per trainee for technical training: max 200 BFR per hour per trainee for general education. **Use of 0.18%/0.25% of wage bill by VDAB and industrial sectors** – start: 1989 – purpose: develop a strong and efficient training model for ltus through snyergy – financing: – training costs 50/50 – VDAB pays social contributions – premium trainee: 7000 – 30000 BFR – premium employer: up to 100000 BFR.	– teacher training schemes – evaluation – UTB trainee transport costs – results: 1989 – 1990 available resources utilised. **Activities in the municipalities** Financed by national and local tax funding. A national pool of Dkr 873 million a year has been set up. Municipalities are paid Dkr 5500 per activated ltu from the risk group as well as receiving a rebate of Dkr 2000 from the government in saved public assistance benefits. – subsidies to external organisations: – subsidised–wage employment with a private employer: 40 Dkr/hr.	Funding for training is on the basis of 'trainee weeks' (75%) and on outcomes (25%) **NORTHERN IRELAND** Funding goes to provider on a per capita basis. On ACE programme sponsors are expected to contribute towards overall costs of projects.
Collaboration types	**Collaboration at political level between National Community and Regional Ministers responsible for employment and/or training** – start: June 1991 – purpose: harmonise efforts of all actors in combating ltu. – actions: – collective information campaign about measures and incentives aimed at ltus and employers – reintegration measures of Communities and Regions – abolishing of daily signing on from October 1991 – 300 million BFR from	Four ministries take part in combating long–term unemployment in Denmark and consequently cooperative mechanisms have been set up at the central level. The main instrument is the Arbejdsmarkedsstyrelsen (AMS) which through its regional Public Employment Offices collaborates in the regional Labour Market Boards with the social partners, the vocational schools and the labour market training centres, the municipalities etc. In the municipalities, at local level, collaboration takes place in several directions:	– collaboration between different government departments at national level, particularly TEED (part of Employment Department) and the Department of Education and Science (DES) – at local level, the TECs and LECs have to consult with local organisations in the public and private sectors as well as voluntary organisations etc. They also have representation on their boards of employers, education and the public sector, and trade unions where appropriate.

national budget made available for incentives and active measures
- suppression of abuse of unemployment benefits through exchange of information
- protection of active ltus against suspension from unemployment benefit.

Collaboration between VDAB and industrial sectors

- start: 1989
- purpose: synergy of efforts
- actions:
  - VDAB and Sectoral Fund information campaign and follow up
  - VDAB
    - recruitment and selection of trainees
    - training and guidance
    - follow up of final practical training period in company
  - Sectoral fund
    - raise awareness of employers to become coaching companies
    - mediate with enterprises to recruit trainees
    - provide extra training facilities and technical retraining of VDAB instructors

Collaboration between VDAB and external voluntary organisations

- start: second half 1991
- purpose: set up a complementary training supply to VDAB's adapted to needs of lower-educated ltus.
- actions:
  - collaboration agreement
  - VDAB subsidies
  - local steering groups
  - evalution: quality con-

- with local industry and commerce
- Public Employment Offices
- voluntary, cultural, social, sports clubs and other such institutions

in an effort to create a local network structure to take untraditional initiatives in activation of the risk groups. This has started during the last 12 months as a consequence of the new strategy to motivate and activate the risk groups among the ltus.

BELGIUM	DENMARK	UNITED KINGDOM

trol and results.

Collaboration at local level

- start: no precise date but intensified the last few years
- purpose: to combat marginalisation of socially disadvantaged through an integrated approach of work and training projects and to straighten out the situation regarding Social Security
- actors: local network of
  - Public Social Welfare Centres
  - Voluntary organisations
  - VDAB services etc.
- actions: for example
  - learning workshops
  - work experience projects
  - social workshops

Observations and comments

General Features

* We found a relationship between the cultural backgrounds of the three countries, their attitudes towards the long–term unemployed and the structures created to combat the problem.

This can be seen, among other things, in the varying emphasis placed on the use of the carrot and the stick in offering the long–term unemployed appropriate training, guidance or a job. In Belgium, the stress is on the right of the unemployed person to have access to appropriate provision whilst in Denmark the long–term unemployed are obliged to take part in education and training after a period of unemployment. In the UK the long–term unemployed are required to attend a Restart interview and confirm their availability for work, although they are not obliged to actually take up a particular offer.

* The relationship of skills shortages to long–term unemployment is not necessarily a contradictory one. When training is related to labour market needs, it appears that there are jobs available in relatively low–skilled occupations (which may differ from one country to another).

These opportunities can even create synergies between training organizations and industrial sectors eg. the collaboration between VDAB and industrial sectors in Belgium.

Although the problem of long–term unemployment is perceived and defined in almost the same way in the three countries, the structures and strategies designed to tackle it vary considerably. The way in which the respective roles of the public sector, government, the social partners, voluntary organisations and training providers is viewed is quite different, based as it is on different societal values. It would seem to us that the problem of long–term unemployment can be tackled effectively in several ways.

* The strategies aimed at helping the long–term unemployed are characterised by a combined approach of guidance, counselling, education, training and employment, based on the needs of the unemployed. The individual action plan is an instrument which is used in all three countries.

* In all three countries there is a move towards a more market–oriented approach in the sense of a shift in emphasis from supply to demand. TEED

in the UK have been working with a market–oriented approach where training suppliers sell their courses in a freely competitive context for some time. Denmark, with its UTB courses and Belgium with training in collaboration with voluntary organisations for Work Again clients are tending towards a similar mechanism.

Specific Features

Belgium

* The co–ordinated structure which exists at all levels within the Belgian system includes voluntary organisations as well as the social partners and the public sector. Links between different aspects of the system also exist and are made good use of.

The policy towards the long–term unemployed makes it clear that offers are to be provided where the people actually need them and not to suit the system. In other words 'to look for and help the long–term unemployed wherever they are'.

* The Work Again programme has inspired a client–oriented approach in which the needs of the individual are paramount.

* The separation of benefit payments from advice and help encourages the building of trust between the long–term unemployed and those who are trying to help them.

* The guidance/counselling service (Work Again) works both with VDAB training provision and can help set up courses if needed outside VDAB.

* The fact that local organisations have considerable pedagogical know–how about the long–term unemployed is finally being recognised by big providers, through their inclusion in decision–making processes and by making subsidies available to them.

Denmark

* Providing guidance and counselling after just three months of unemployment is a preventive measure against long–term unemployment.

* Specific Inspiration courses activating and motivating the long–term unemployed are provided for a particularly high number of participants.

* Although the ATB/UTB scheme has clear advantages: (decentralisation, flexibility and new educational concepts developed by the schools on a trans–sectoral basis), it also seems to be a complicated system for both participants and institutions. As a result, the creation of coherence and meaningful progression for the individual might be compromised.

* The use of the particular pedagogical method focusing on learning by teaching (in the Teknologi og Informatik Centeret), whereby ex–trainees become assistants to teach the next group of trainees, has very positive effects on their motivation and skill development. By being close to the values of participants, they are also in a strong position to identify their needs and meet them. The fact that assistants also help train teachers gives them a direct influence on the development of the education system and greatly enhances their self–esteem. (Described in Annex 2).

Belgium and Denmark together

* Both Denmark and Belgium also target their help towards those not in receipt of unemployment benefit as a matter of policy – these are the very weakest groups.

* In both of these countries, specific funds are raised to help groups at risk which have to be spent in ways agreed by the social partners.

United Kingdom

* An interesting and promising feature for the Training Enterprise Councils (TECs and LECs in Scotland) is that they can intervene constructively and flexibly both on the supply and demand side of the labour market. They are all different and have to respond to the particular needs of their locality.

* The fact that the Employment Training programme is now run by the employer–led TECs brings tensions with it. On the one hand, the commitment of those employers within TECs towards helping the long–term unemployed is likely to increase whilst on the other, research has shown employers in general tend to be prejudiced against the long–term unemployed.

* A promising plan from Hertfordshire TEC (see Annex 2) is to introduce Guidance Vouchers which will enable the individual to 'buy' guidance and counselling from selected providers, within a time limit, in order to develop his individual action plan.

CEDEFOP – European Centre for the Development of Vocational Training

New strategies to combat long-term unemployment in Belgium, Denmark and the United Kingdom Synthesis report

Frederik GEERS – VDAB – Project coordinator
Søren NIELSEN – SEL
Jill DARLING – BACIE

Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities

1992 – 68 pp. – 21.0 × 14.8 cm

ISBN 92-826-4913-X

Price (excluding VAT) in Luxembourg: ECU 7

European Centre for the Development of Vocational Training
Jean Monnet House, Bundesallee 22, **D-W-1000 Berlin 15,**
Tel. (30) 88 41 20; Fax (30) 88 41 22 22; Telex 184163 eucen d

CEDEFOP

04 05 16 HX-71-91-558-EN-C

Price (excluding VAT) in Luxembourg: ECU 7

ISBN 92-826-4913-X

OFFICE FOR OFFICIAL PUBLICATIONS
OF THE EUROPEAN COMMUNITIES
L-2985 Luxembourg

Nouvelles stratégies de lutte contre le chômage de longue durée en Belgique, au Danemark et au Royaume-Uni

Rapport de synthèse

CEDEFOP

CEDEFOP

Ce dossier transnational a été réalisé par

Frederik GEERS – VDAB – Coordinateur de projet
CIDOC
Søren NIELSEN – SEL
Jill DARLING – BACIE

Mars 1992

pour
CEDEFOP – Centre européen pour le développement de la formation professionnelle, Berlin 1992

Publié par:

Centre européen pour le développement de la formation professionnelle
Maison Jean Monnet, Bundesallee 22, **D-W-1000 Berlin 15**
Tél. (30) 88 41 20; fax (30) 88 41 22 22; télex 184163 eucen d

Le Centre a été créé par le règlement (CEE) n° 337/75 du Conseil des Communautés européennes.

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications officielles
des Communautés européennes, 1992

ISBN 92-826-4914-8

Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales,
moyennant mention de la source.

Printed in Belgium

Sommaire

	Page
Avant-propos du CEDEFOP	5
Introduction	7
Récapitulation des stratégies et mesures adoptées dans chacun des trois pays	11
Tableaux comparatifs des principaux aspects	57
Observations et commentaires	67

Avant–propos du CEDEFOP

Le chômage de longue durée suscite des préoccupations dans l'ensemble des Communautés européennes, et le CEDEFOP se félicite donc de publier ce document ainsi que les annexes dont l'introduction fait état. Ce rapport de synthèse et ses annexes constituent l'aboutissement d'une nouvelle formule de coopération entre les membres du réseau d'information documentaire du CEDEFOP. Ce réseau fournit dans chaque Etat membre une centrale d'information sur la formation professionnelle à l'échelon communautaire ou dans les autres Etats membres de la Communauté. Les membres du réseau reçoivent du CEDEFOP du matériel d'information à diffuser dans leurs pays respectifs et contribuent de diverses façons à l'information du CEDEFOP. Des informations complémentaires sur le réseau figurent dans le Flash 3/92 du CEDEFOP.

La démarche qui a présidé à la conduite de ce projet sur les nouvelles stratégies de lutte contre le chômage de longue durée était basée sur l'avis unanime que les volumineuses monographies nationales présentant une abondance de matériel (bibliographique et documentaire) sur un aspect spécifique ne sont guère utiles hors du pays en question, notamment si elles ne sont pas traduites. Le présent document et ses annexes se situent donc à mi–chemin entre un compte rendu de recherche et un simple dossier documentaire.

Si le financement a pour une bonne part été assuré par le CEDEFOP, la structure et le contenu du rapport et de ses annexes sont le fait des trois organismes responsables (VDAB/ICODOC à Bruxelles, SEL à Copenhague et BACIE à Londres) et notamment des trois auteurs concernés, que le CEDEFOP remercie de même que les institutions concernées qui ont en fait elles aussi investi dans ce projet.

La méthode de travail retenue impliquait une série de réunions des trois auteurs dans chacun des trois pays, dans le cadre desquelles ils ont tant examiné les documents élaborés par les autres partenaires qu'étudié les dispositifs de formation intéressants. Le groupe ayant adopté l'anglais comme langue de travail, deux des trois membres du groupe, dont le coordinateur du projet Frederic Geers, ont dû travailler dans une langue étrangère. Les visites et l'essentiel du travail de préparation du document ont eu lieu au premier semestre 1991. L'ample travail d'édition et de rédaction alors nécessaire a été mené surtout par Jill Darling, du BACIE, fin 1991 et début 1992.

Les annexes peuvent être obtenues auprès du CEDEFOP. Elles seront pour certaines publiées à titre de documents CEDEFOP.

C'est avec plaisir que nous recevrons tout commentaire sur l'utilité de ce type de produit, qui doit servir de prototype pour le réseau d'information documentaire.

Corrado Politi
Directeur adjoint

J. Michael Adams
Coordinateur du projet

Introduction

Le problème du chômage de longue durée a dans bien des Etats membres donné naissance à un certain nombre de nouveaux programmes d'orientation professionnelle, d'éducation et de formation visant à aider les chômeurs de longue durée à opérer leur retour sur le marché de l'emploi.

Ce dossier transnational a pour objet de fournir des informations aux décideurs, aux praticiens et aux chercheurs sur les nouvelles stratégies et mesures adoptées en Belgique, au Danemark et au Royaume–Uni.

Ce rapport de synthèse mettra en évidence des aspects tels que

* l'ampleur et les caractéristiques du problème du chômage,

* les structures institutionnelles au niveau national, régional et local,

* les stratégies mises en oeuvre pour lutter contre le chômage de longue durée, y compris les programmes et méthodes pédagogiques dans l'éducation, la formation et l'orientation professionnelle,

* les mécanismes de financement,

* les nouvelles formes de coopération entre organismes de formation et décideurs pour la mise en oeuvre de nouvelles stratégies.

Dans toute la mesure du possible, il fait également état de résultats de ces programmes, même si un certain nombre d'entre eux sont encore en cours lors de la rédaction de ce rapport.

Le rapport, à la fois descriptif et analytique, s'articule selon la structure suivante:

1. Récapitulation des stratégies et mesures adoptées dans chacun des trois pays

2. Tableau comparatif des principaux aspects

3. Observations et commentaires.

Si ce rapport veut se suffire à lui–même et pouvoir être lu et compris par tout lecteur même étranger aux trois pays en question, nous n'en recommandons pas moins au lecteur de consulter l'une ou plusieurs des annexes suivantes:

Annexe 1: Descriptions détaillées des nouvelles stratégies pour lutter contre le chômage de longue durée en Belgique, au Danemark et au Royaume–Uni.

Annexe 2: Rapports sur certaines activités à l'intention des chômeurs de longue durée en Belgique, au Danemark et au Royaume–Uni. Contient les impressions personnelles des auteurs à l'issue de brèves visites dans les trois pays.

Annexe 3: Informations sur les organismes engagés dans des mesures de lutte contre le chômage de longue durée en Belgique, au Danemark et au Royaume–Uni.
Cette annexe contient la désignation et l'adresse de chaque organisme, une brève description de ses activités, notamment celles relatives à ce thème.
L'annexe est articulée selon les rubriques suivantes:
* Administrations publiques (services publics, ministères)
* Fournisseurs de formation et d'orientation
* Organismes de soutien et de coordination
* Organismes de recherche
* Agents nationaux du programme ERGO
* Autres organismes.

Annexe 4: Références bibliographiques sur les nouvelles stratégies de lutte contre le chômage de longue durée en Belgique, au Danemark et au Royaume–Uni.
La littérature disponible est présentée en notes bibliographiques.
L'ensemble est articulé par thèmes et par pays dans chaque thème. Ces références bibliographiques comportent des résumés en anglais pour les publications relatives au Royaume–Uni et au Danemark et en français et néerlandais pour la Belgique.

Les références sont classées comme suit:

1. Processus politique: propositions, décisions, visions, intentions, discussions budgétaires, positions et attitudes.

12

2. Législation.
3. Financement de la formation.
4. Analyse de différents aspects du chômage de longue durée: ampleur, attitudes, caractéristiques.
5. Orientation et information professionnelles.
6. Initiatives spécifiques d'éducation et de formation professionnelle.
7. Aspects méthodologiques et pédagogiques.
8. Evaluation de programmes.
9. Orientation et formation professionnelles à l'étranger.

Annexe 5: Divers documents originaux: matériels et dispositifs pédagogiques à l'intention des chômeurs de longue durée en Belgique, au Danemark et au Royaume-Uni.
Cette section présente des documents originaux dans leur langue d'origine.

Récapitulation des stratégies et mesures adoptées dans chacun des trois pays

Nouvelles stratégies de lutte contre le chômage de longue durée en Belgique

I Ampleur et caractéristiques du problème du chômage

Classification des chômeurs

II Initiatives spécifiques d'orientation et de formation

1. Retour à l'emploi
2. Formation d'insertion
3. Formation en collaboration avec les secteurs industriels
4. Initiatives à l'échelon local
5. Actions de soutien à titre individuel

III Mécanismes de financement

1. Le système du 0,18 % – 0,25 %
2. Utilisation du 0,18 % – 0,25 % de la masse salariale par le VDAB et les secteurs industriels (niveau régional)
3. Allocations du VDAB à des organismes bénévoles externes

IV Types de collaboration

1. Collaboration au niveau politique entre autorités nationales, autorités des Communautés et autorités régionales
2. Collaboration entre le VDAB et les secteurs industriels
3. Collaboration entre le VDAB et des organismes bénévoles externes
4. Collaboration à l'échelon local avec le secteur socio–culturel

I Ampleur et caractéristiques du problème du chômage

En Belgique, le chômage a atteint un sommet en juin 1984, avec 494.870 bénéficiaires d'allocations pour chômage total. Ce chiffre a baissé régulièrement, atteignant 331.767 à la fin juin 1990. Cependant, on constate à la fin avril 1991 une nouvelle augmentation, le chiffre passant à 361.254. Ceci représente par rapport à avril 1990 un accroissement de 18.740 personnes et correspond à un taux de chômage de 9,6 % parmi la population active (6,7 % des hommes et 13,7 % des femmes).

En dépit de cette baisse régulière mais récemment interrompue, le chômage de longue durée demeure très élevé même si la proportion de chômeurs de longue durée a légèrement diminué. En 1984, 68 % des chômeurs étaient sans emploi depuis un an ou plus; en 1990, ce taux était tombé à 62,7 % (59 % chez les hommes, 65 % chez les femmes), mais ces taux seraient encore plus élevés si les plus de 50 ans étaient pris en compte.

Le taux élevé de chômeurs de longue durée résulte en partie du fait que les allocations de chômage sont en Belgique attribuées en principe sans limitation de durée. Les exceptions à cette règle sont constituées par les chômeurs sans emploi pendant une période anormalement longue, qui perdent leurs droits aux allocations de chômage.

Cependant, cette mesure ne s'applique pas aux chefs de famille, célibataires, jeunes quittant l'école, personnes de plus de 50 ans, personnes ayant une expérience professionnelle de 20 ans, handicapés à au moins 33 %. Un chômeur de longue durée suivant un programme de formation professionnelle ou de réinsertion est également dispensé de cette sanction pendant une brève période.

Classification des chômeurs

Au niveau de la politique, les chômeurs de longue durée sont généralement classés en trois catégories en fonction de leurs perspectives d'emploi:

- Ceux qui sont faciles à placer retrouvent un emploi après une brève période grâce aux mesures classiques d'emploi et de formation.

- Ceux qui sont plus difficiles à placer ont à parcourir un chemin plus long, commençant par des cours d'activation, une formation de base, etc., et peuvent également requérir une orientation intensive.

* Enfin, ceux qui sont virtuellement impossibles à placer n'ont pratiquement aucune chance d'accès au marché normal du travail. Cette situation d'impasse est résolue par ce que l'on appelle des projets d'emploi social ou par un système d'allocations inconditionnelles ("sixième pilier du système de sécurité sociale").

L'Institut supérieur du travail recourt à une démarche différente basée sur l'expérience et les aspirations des chômeurs eux-mêmes et distingue:

* les chômeurs actifs, mécontents de leur situation et faisant tout leur possible pour en sortir;

* les chômeurs démoralisés, parvenus au bout d'une impasse. Après des déceptions successives, ils se résignent à leur sort. En outre, leurs chances de réinsertion sur le marché de l'emploi baissent avec la durée du chômage. Le travail n'en revêt pas moins secrètement pour eux une forte valeur traditionnelle. Ils veulent vraiment travailler, mais leur attitude ne le montre pas;

* les chômeurs qui ont renoncé: c'est involontairement qu'ils sont devenus chômeurs, mais cela ne les préoccupe pas trop parce qu'ils ont d'autres activités en dehors du marché formel de l'emploi (éducation des enfants, études, travail bénévole, soins à des membres de la famille nécessiteux, etc.).

II Initiatives spécifiques d'orientation et de formation

Il convient d'expliquer que les communautés de Belgique assument la responsabilité de la formation et de l'éducation et les régions, celles de l'emploi.

Ainsi, depuis le 1er mars 1989, les principaux participants aux processus d'orientation, de formation et d'emploi des chômeurs sont le Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddelingen en Beroepsopleiding (VDAB) et l'Office régional et communautaire de la formation professionnelle et de l'emploi (FOREM). L'Office national de l'emploi (ONEM) reste au niveau national et assume la responsabilité de l'assurance-chômage.

Au sein de la Communauté française, le FOREM, l'Institut francophone de formation permanente des classes moyennes, diverses associations sans but lucratif subventionnées par la communauté française et les "entrepri-

ses d'apprentissage professionnel" ont pris en charge en 1990 le développement social et la formation professionnelle de 3.000 chômeurs de longue durée de plus de 25 ans et de 2.000 chômeurs de longue durée de moins de 25 ans. Au sens strict, il n'existe pas de mesures spéciales pour ce groupe cible, puisqu'elles relèvent essentiellement des dispositions existantes ouvertes à tous les chômeurs.

Des informations complémentaires sur les structures institutionnelles figurent à la section sur les mécanismes financiers.

Depuis quelques années, la communauté flamande a une politique résolue de lutte contre le chômage de longue durée. En octobre 1987, ont été créés des clubs d'emploi en vue de former les chômeurs de longue durée aux techniques et stratégies de candidature à un emploi. Depuis, des stratégies nouvelles n'ont cessé d'être développées au sein du VDAB: le dispositif "Retour à l'emploi", un nouvel accent sur la "Formation d'insertion" et le dispositif de formation mis sur pied avec la collaboration de certains secteurs industriels.

1. **Retour à l'emploi** (lancé en juillet 1989)

"Retour à l'emploi" vise à guider les chômeurs de longue durée (y compris bénéficiaires de prestations d'aide sociale) dans leur recherche d'un emploi stable. Il peut s'agir d'une action directe ou faisant appel à des étapes intermédiaires telles que la formation.

Le principe est de considérer le chômeur de longue durée comme le point de départ, de façon à ce que l'orientation soit "sur mesure" et se poursuive aussi longtemps que nécessaire. La participation n'est pas obligatoire (il n'y a aucune sanction si un chômeur de longue durée décide de ne pas y participer). En plus des conseils prodigués vers l'offre du VDAB, l'équipe de "Retour à l'emploi" peut également collaborer avec d'autres organismes locaux de formation pour fournir une offre de formation adaptée aux besoins de l'individu en question.

En ce qui concerne l'emploi, un dispositif spécial est prévu pour ceux qui ne sont pas faciles à placer sur le marché de l'emploi: il s'agit de l'"emploi subsidié" (subventionné). L'Etat subventionne certains employeurs, notamment dans le secteur public ou parmi les organismes sans but lucratif, pour qu'ils fournissent des emplois aux chômeurs de longue durée particulièrement désarmés à titre d'étape intermédiaire vers un emploi sur le marché normal du travail.

Pour recruter le groupe cible, les équipes de "Retour à l'emploi" recourent à des techniques actives et à un réseau de contact rassemblant des associations locales. Après un entretien préliminaire de caractère informel, le client se voit proposer orientation et assistance–conseil pour explorer son potentiel et évaluer ses chances sur le marché de l'emploi. Cette assistance–conseil procure information, stimulation et motivation.

Un plan d'action comprenant des séances de suivi est mis au point conjointement par le conseiller et par le client. En 1991, 10.000 chômeurs de longue durée bénéficieront de ce service de la part du VDAB.

Les études menées montrent que ce dispositif aide également les chômeurs de longue durée difficiles à placer, puisque cette aide connaît le succès pour soixante pour cent des clients de "Retour à l'emploi".

2. Formation d'insertion

La formation d'insertion, qui existait antérieurement, se concentrait depuis mars 1987 sur les chômeurs de longue durée de faible niveau éducatif de 18 à 40 ans. Le début 1989 a été marqué par une nouvelle réorientation: des modules directement orientés sur le marché du travail sont offerts dans un certain nombre de professions qui ne demandent que de faibles qualifications: techniciens de nettoyage industriel, magasiniers, personnel de service dans l'hôtellerie et la restauration, etc.

La formation d'insertion du VDAB vise à fournir aux chômeurs de longue durée une possibilité:

- de se préparer à des cours de formation professionnelle directement liés à l'emploi,
- d'acquérir des qualifications élémentaires pour un poste,
- de devenir plus efficaces à leur futur poste,
- de se sensibiliser à leur situation et à leur rôle dans la société (en renforçant leur motivation),
- de surmonter leurs attitudes négatives vis–à–vis de l'apprentissage et du travail,
- de tirer profit de l'orientation professionnelle.

Chaque cycle de formation dure 14 semaines et les participants suivent 30 heures de formation par semaine, divisées ainsi:

* 16 heures: formation technique (4 heures formation informatique),
* 7 heures: assistance–conseil d'"insertion" et orientation personnelle

(information sociale adaptée à un secteur industriel spécifique et 1 indications sur la façon de postuler un emploi),

* 7 heures: langue et mathématiques (liées à la formation technique).

En raison de la nature du groupe cible, il est recouru à des méthodes pédagogiques variées: enseignement traditionnel, démonstrations, enseignement thématique, dialogue, travail individuel ou en groupe, jeux de rôles, visites auprès d'organisations et périodes de formation pratique dans des entreprises. La formation est toujours dispensée par petits groupes de 8 personnes. Chaque année, le dispositif Formation d'insertion couvre environ 3.800 chômeurs de longue durée.

A l'issue de la formation, quelque 50 % des participants sont "insérés" dans un emploi convenable (70 %) ou poursuivent une formation professionnelle (plus spécialisée) (30 %).

A l'automne 1991, la Formation d'insertion sera intégrée avec les modules de formation préparatoire d'orientation plus technique du secteur secondaire. Ils joueront alors le rôle de centres de formation pour les chômeurs de longue durée de faible niveau éducatif à la recherche d'un emploi.

3. Formation en collaboration avec les secteurs industriels

Depuis 1989, le VDAB a organisé, dans le cadre du système du 0,18 % – 0,25 % (voir la section sur les mécanismes de financement), une véritable formation professionnelle pour les chômeurs de longue durée, basée sur les besoins immédiats et concrets de différents secteurs industriels (bâtiment, bois, alimentation, etc.). Cette formation est dispensée dans un centre de formation du VDAB et est suivie d'une période finale de formation pratique dans une entreprise instructrice (ou une formule de formation en sandwich/alternance). L'emploi est garanti à l'issue de la formation.

Les cours durent de 140 heures à 9 mois. En mai 1991, une dizaine d'accords de coopération étaient conclus avec des fonds sectoriels, portant sur plusieurs centaines de chômeurs de longue durée (voir également la section sur les types de collaboration).

Outre ces initiatives spécifiques, un grand nombre de chômeurs de longue durée suivent également les dispositifs classiques de formation du VDAB (formation initiale, perfectionnement et modules de formation).

Comme le nombre de clients potentiels augmente parmi les chômeurs de

longue durée, de nouvelles filières de formation sont mises en place dans le secteur tertiaire tout comme dans le secteur secondaire. Ces nouvelles filières sont conçues pour s'adapter aux compétences de base et aux aptitudes d'apprentissage des chômeurs de longue durée.

Le fait que les chômeurs de longue durée sont bien représentés dans les cours classiques de formation dans les secteurs secondaires et tertiaires est illustré par les chiffres suivants qui s'appliquent aux cours de formation menés en 1990.

Sur 13.429 formés dans ces secteurs, 53,5 % étaient des chômeurs de longue durée. Les initiatives spéciales de formation (Formation d'insertion, formation préparatoire, formation "Retour à l'emploi" en coopération avec d'autres organismes) ont abouti à un résultat positif pour 4.573 formés, dont 70 % de chômeurs de longue durée.

4. Initiatives à l'échelon local

Au cours des dernières années, des initiatives locales ont été développées par diverses organisations socio–culturelles afin de prévenir et de combattre l'ostracisme social et économique que connaissent les chômeurs de longue durée.

Ces initiatives se caractérisent par une démarche qui associe la priorité accordée au besoin de développer des compétences orientées sur le marché du travail et une orientation tenant compte du développement personnel et social des participants.

L'éventail des initiatives est considérable; les plus typiques sont décrites ci–dessous:

– ateliers d'apprentissage:

En apprenant et en travaillant dans une situation d'emploi organisée dans le cadre du projet lui–même, les participants acquièrent des connaissances, compétences et attitudes appropriées. Le potentiel personnel de chaque formé est le point de départ de cette formule, qui attache également une grande importance à l'esprit d'équipe.

Les ateliers d'apprentissage offrent une combinaison d'enseignement technique élémentaire spécifique et d'éducation personnelle et sociale. Ils contribuent également à encourager les attitudes positives de travail et dispensent une orientation active vers la poursuite de la formation ou vers un emploi.

– projets d'expérience du travail:

Les projets d'expérience du travail suivent les mêmes principes que les ateliers d'apprentissage, à la différence près que les participants sont formés dans une situation authentique de travail. En d'autres termes, ils apprennent en travaillant déjà (par exemple, rénovation de bâtiments).

– ateliers sociaux:

Il s'agit d'emplois protégés pour les chômeurs difficiles ou impossibles à placer à des emplois ordinaires. Le processus de production est utilisé pour former les participants tout en les encourageant à faire preuve de davantage d'activité et de motivation.

Ces projets sont de plus en plus nombreux à parvenir à des accords de coopération avec les services publics d'assistance sociale (à l'échelon municipal).

Dans le cadre de "Retour à l'emploi", le VDAB utilise essentiellement les dispositifs éducatifs du secteur socio–culturel (voir la section sur la collaboration avec d'autres organismes).

5. Actions de soutien à titre individuel

Prime supplémentaire de formation pour les chômeurs de longue durée (depuis mars 1991)

Des crédits ont été dégagés par le ministre national de l'emploi et du travail pour améliorer la réinsertion des chômeurs de longue durée par une formation organisée, reconnue ou subventionnée par le VDAB et le FOREM. Les chômeurs de longue durée touchent 10.000 FB pendant le dernier mois de leur formation (durée minimum de 6 mois). Il s'agit de les inciter à mener à terme leur formation.

La "charte du demandeur d'emploi"

Cette charte donne à tout demandeur d'emploi le droit à une orientation personnelle et intensive pour l'aider à faire sa réinsertion sur le marché du travail. Le VDAB doit y pourvoir par une assistance–conseil adaptée aux besoins spécifiques du demandeur d'emploi, en conformité avec la démarche de "Retour à l'emploi" et sa formule orientée sur le client. L'orientation devrait avoir lieu au début de la période de chômage, à titre de mesure préventive contre le chômage de longue durée. Le VDAB est en train de mettre en oeuvre cette charte.

Garderies d'enfants

L'action "Retour à l'emploi" a montré que les problèmes de garde d'enfants constituent l'un des principaux obstacles empêchant les chômeurs de longue durée de faire, directement ou par l'intermédiaire d'une formation, leur réinsertion sur le marché du travail.

Le ministère de la Communauté veut, pour mettre en place des possibilités de garde d'enfants, développer des projets pilotes avec des organismes, soit par des dispositifs communs (centres de garde d'enfants louant ou vendant des places à des institutions ou entreprises), soit par la mise en place de nouveaux centres de garde d'enfants par des entreprises et d'autres partenaires.

Aucun des projets pilotes n'a encore démarré.

III Mécanismes de financement

1. Le système du 0,18 % – 0,25 %

Au titre de l'accord national intersectoriel conclu pour la période 1989–1990, les partenaires sociaux avaient décidé de consacrer 0,18 % de la masse salariale aux initiatives d'emploi et de formation en faveur de groupes menacés parmi les chômeurs, tels que les chômeurs de longue durée.

Dans le même accord pour 1991–1992, la contribution des employeurs a été portée à 0,25 % de la masse salariale. La définition des groupes menacés a également été étendue et 0,10 % de ce montant doit bénéficier aux plus vulnérables parmi les groupes menacés, y compris les chômeurs de longue durée.

Les secteurs peuvent développer leurs propres initiatives par des conventions collectives sur l'utilisation de ces sommes. Certains ont créé un fonds et mis au point un système en vertu duquel les employeurs touchent une prime s'ils participent à des activités. D'autres organisent et coordonnent des initiatives de formation, repèrent les besoins de formation et mettent sur pied des centres de formation. S'ils mettent en place leurs propres initiatives, ils peuvent être exonérés par le ministre de l'emploi et du travail du versement du 0,25 %. Si les secteurs ou les entreprises ne mettent en place aucune initiative, ils doivent verser leur contribution au Fonds national de l'emploi. Des conventions collectives ont été conclues dans 94 secteurs au total.

Alors que cette mesure a rapporté 2 milliards de FB en 1989–90, les fonds sont restés pratiquement inutilisés en raison d'une pénurie d'initiatives. Depuis, les partenaires sociaux flamands ont conclu un accord de collaboration au sein du Conseil socio–économique de Flandre pour utiliser les procédures plus efficacement en collaboration avec le VDAB.

2. Utilisation du 0,18 % – 0,25 % de la masse salariale par le VDAB et les secteurs industriels (niveau régional)

Depuis 1989, le ministre de l'emploi de la Communauté flamande a accepté de coopérer avec plusieurs secteurs industriels pour mettre au point une formule renforcée et efficace de formation pour les chômeurs de longue durée dans le cadre du système du 0,18 % – 0,25 %. L'infrastructure de formation et le know–how dont dispose déjà le VDAB peuvent être utilisés en même temps que les ressources des entreprises pour mettre sur pied des périodes de formation pratique appropriée en entreprise et assurer l'emploi à l'issue de la formation.

Les coûts de formation sont divisés pour moitié entre le VDAB et le fonds sectoriel. Les contributions sociales dont bénéficie le formé (prime horaire, frais de voyage, assurance) sont assumées par le VDAB. Certains fonds sectoriels offrent pour encourager le formé une prime d'emploi variant entre 4.000 et 30.000 FB en fonction du secteur. Les conventions collectives de certains secteurs industriels prévoient que les employeurs touchent eux aussi une importante prime à l'emploi (pouvant atteindre 100.000 FB dans l'industrie alimentaire).

3. Allocations du VDAB à des organismes bénévoles externes

Pour répondre aux besoins spécifiques d'éducation et de formation des clients de "Retour à l'emploi", le VDAB peut conclure des accords de coopération avec des "tiers", c'est–à–dire des organismes bénévoles locaux offrant des dispositifs d'éducation et de formation complémentaires de ceux du VDAB. L'allocation de formation technique s'élève à un maximum de 262 FB l'heure pour chaque formé et l'allocation d'enseignement général à un maximum de 200 FB l'heure par formé. Ces allocations sont également destinées à couvrir les frais de personnel et frais administratifs, de même que les primes horaires de formation des stagiaires et leurs frais de voyage.

Les projets au niveau local sont financés par différents crédits et fonds ministériels nationaux et régionaux. La plupart du temps, le financement d'une initiative fait appel à plusieurs sources.

IV Types de collaboration

1. Collaboration au niveau politique entre autorités nationales, autorités des Communautés et autorités régionales

L'accord de coopération du 5 juin 1991 instaure une collaboration structurelle et constitutionnelle entre les autorités nationales (ministère de l'emploi et du travail) et les autorités régionales et celles des Communautés assumant la responsabilité de l'emploi et de la formation.

Cet accord met en pratique les engagements de ces autorités et des partenaires sociaux stipulés à l'accord du 10 décembre de lutte contre le chômage de longue durée.

Il prévoit:

a) Une campagne collective d'information en direction des chômeurs de longue durée et des employeurs (documents, messages publicitaires, brochures à l'intention des employeurs sur les mesures et les incitations);

b) Diverses actions des régions et des Communautés en vue de fournir de meilleures possibilités aux chômeurs de longue durée;

   Le ministre de l'emploi et du travail a aboli à partir d'octobre 1991 l'obligation d'émarger quotidiennement et a dégagé 300 millions de FB dont 150 millions sont consacrés à la prime de formation de 10.000 FB. Les 150 millions restants seront consacrés à des mesures actives de réinsertion dans les régions.

c) Par l'intermédiaire du VDAB, du FOREM et de l'ORBEM, les régions fournissent à l'ONEM des informations sur les personnes ayant refusé à plusieurs reprises un emploi, afin d'éviter les abus. En revanche, l'ONEM n'impose pas de sanctions aux chômeurs de longue durée qui s'efforcent activement de retrouver un emploi.

   Ceci signifie, par exemple, que les clients de "Retour à l'emploi" bénéficient d'un répit de 6 mois avant la suspension de leurs allocations de chômage.

2. Collaboration entre le VDAB et les secteurs industriels

Le VDAB et le fonds social sectoriel (voir aussi la section sur la formation en collaboration avec les secteurs industriels et sur les mécanismes de financement) mènent conjointement une campagne de sensibilisation et d'information en direction des chômeurs de longue durée.

Ils assurent également ensemble le suivi et l'évaluation:

* de chaque projet régional de formation,
* de l'orientation dont le formé bénéficie pour opérer son choix d'une fonction appropriée dans l'entreprise instructrice et
* du progrès du formé pendant les premiers mois de son emploi.

Le VDAB a pour mission:

– de recruter et de sélectionner les candidats, bien que le fonds sectoriel veuille généralement intervenir dans la sélection finale;
– de veiller au suivi des formés pendant leur période finale de formation pratique en entreprise.

Les fonds sectoriels encouragent les entreprises à recruter des formés ayant mené à terme leur formation. Ils sensibilisent également les employeurs pour les encourager à devenir entreprises instructrices. En outre, ces fonds financent au besoin des instructeurs externes ou équipements supplémentaires de formation et le perfectionnement technique des instructeurs du VDAB.

3. Collaboration entre le VDAB et des organismes bénévoles externes (voir aussi la section III.3)

Le rôle de ces fournisseurs externes de formation, généralement petites associations ou réseaux de formation continue ou associations de chômeurs, consiste à mettre en place une offre de formation complémentaire à l'intention des clients de "Retour à l'emploi" lorsque le VDAB ne peut répondre aux besoins des chômeurs de longue durée de faible niveau éducatif. A cette fin, les organisations reçoivent une allocation du VDAB et certaines d'entre elles sont représentées dans quelques groupes de pilotage locaux.

Là où des participants, des organisateurs de formation, des enseignants et le VDAB interviennent, une distinction est faite dans l'évaluation entre la qualité de la formation et ses résultats.

Un rapport du VDAB est transmis à la Commission centrale de coordination en même temps qu'une recommandation du groupe de pilotage local afin de décider s'il y a ou non lieu de poursuivre la coopération.

4. Collaboration à l'échelon local avec le secteur socio–culturel

Les Centres publics d'assistance sociale ont également le droit de recruter dans le cadre de l'emploi social des bénéficiaires de prestations d'aide sociale pendant la période nécessaire pour clarifier leur situation vis–à–vis des dispositions relatives à la sécurité sociale (pour les mettre en mesure de toucher des allocations de chômage).

De plus en plus fréquemment, les Centres publics d'assistance sociale coopèrent, pour le compte de leurs clients, avec certaines initiatives du secteur socio–culturel qui mettent en place des projets de formation et d'emploi.

Tout le réseau des Centres publics d'assistance sociale, associations, projets, services du VDAB, oeuvre également dans le cadre de " Retour à l'emploi".

Nouvelles stratégies de lutte contre le chômage de longue durée au Danemark

Introduction

I Ampleur et caractéristiques du problème du chômage

II Structures institutionnelles au niveau national, regional et local

1. Législation
2. Le réaménagement du cadre institutionnel

III Stratégies et initiatives de lutte contre le

chômage de longue durée
1. Le dispositif ATB/UTB
2. Evaluation
3. Nouvelles stratégies et méthodes pédagogiques dans le dispositif UTB
4. Nouvelles mesures dans les municipalités

IV Mécanismes de financement

Introduction

Depuis 1987, des changements essentiels sont intervenus dans les démarches de lutte contre le chômage de longue durée.

De nombreuses initiatives ont été lancées, soutenues par une série de nouvelles dispositions législatives, et de nombreuses réformes ont été mises en oeuvre.

La nouvelle stratégie est basée sur le principe que pour combattre le chômage, des mesures doivent être prises le plus précocement possible, que le meilleur remède pour les chômeurs de longue durée est de devenir actifs et d'améliorer leur motivation, et que le cadre institutionnel de la lutte contre le chômage de longue durée doit être réaménagé et rendu plus dynamique et plus efficace.

Au cours de la période précédente, de 1982 à 1987, les stratégies de lutte contre le chômage visaient spécialement à faire face au chômage des jeunes, comme le décrit le dossier du SEL au CEDEFOP en 1987.

La nouvelle relativement positive que l'on annonce à présent, au Danemark comme en Europe, est que la grande préoccupation des années 80, le chômage des jeunes, semble se stabiliser grâce aux programmes de formation des jeunes et à la baisse du nombre des jeunes quittant l'école. Les optimistes espèrent que la diminution du nombre des personnes effectuant leur entrée sur le marché de l'emploi dans les années 90 éliminera le problème du chômage que connaît l'Europe. Pour ce qui est du Danemark, cela paraît assez invraisemblable. La grande préoccupation à laquelle est maintenant confronté le pays est le chômage de longue durée et l'absence de qualifications des personnes qu'il frappe.

I Ampleur et caractéristiques du problème du chômage

Le nombre de chômeurs corrigé des variations saisonnières était en mars 1991 de 277.800 personnes, soit 9,9 % de la population active danoise. Les statistiques sont basées sur la population active de 16 à 66 ans et incluent les chômeurs bénéficiaires d'indemnités d'assurance-chômage tout comme les chômeurs non assurés recevant des prestations d'aide publique (services de sécurité sociale).

A l'heure actuelle, le taux général de chômage augmente légèrement. Le taux de chômage des moins de 25 ans augmente pour la première fois

depuis de nombreux mois, à l'instar de celui des plus de 25 ans.

L'évolution du marché de l'emploi danois de 1987 à 1991 est illustrée par le tableau suivant (en milliers de personnes):

	1987	1988	1989	1990	1991
Nombre moyen de chômeurs	222	244	265	272	*270
Nombre de CLD (>0,8)	69	82	93,5	94,8	
Nombre d'ATB	34,6	34,9	44,6	*54,61	
Nombre moyen de personnes ayant un emploi	2.620	2.620	2.603	2.594	2.591

* Estimation (chiffres du ministère de l'emploi)

Le chômage de longue durée augmente, et le niveau total de l'emploi a aussi légèrement baissé pendant cette période. Le nombre d'"ATB" figurant au tableau représente le groupe des chômeurs de longue durée qui sont sans emploi depuis plus de 24 mois et qui doivent maintenant accepter une offre d'emploi temporaire. Il s'agit là de toute évidence du groupe le plus durement touché. Pendant les années 80, ses effectifs s'élevaient de 30.000 à 60.000 personnes par an, soit de 1 % à 2 % de la population active. Cela peut sembler n'être pas grave à première vue, mais ceux qui se retrouvent concentrés dans cette catégorie de chômeurs de longue durée tendent à être des personnes sans la moindre éducation formelle, et notamment des femmes.

Le nombre de chômeurs de longue durée en 1990, définis comme personnes sans emploi pendant 80 % de l'année (plus de 42,4 semaines) atteint un total de 94.800, dont 42.700 hommes et 52.100 femmes. Ces chiffres incluent le groupe des personnes non assurées, estimé comprendre de 15.000 à 20.000 personnes bénéficiant de prestations d'aide publique (Danmarks Statistik, "Arbejdsmarked" 1991:6).

Cette distinction est importante. Les politiques et mesures de lutte contre le chômage ciblées sur ces deux groupes (assurés et non–assurés) sont assez différentes. Il est manifeste qu'ils sont considérés comme une "catégorie A" et une "catégorie B" parmi les chômeurs de longue durée.

En particulier, la politique concernant la catégorie A des chômeurs de lon-

gue durée a changé depuis 1988, et d'une façon générale, je concentrerai ma description sur les nouvelles politiques et stratégies concernant cette catégorie.

II. Structures institutionnelles au niveau national, regional et local

1. Législation

De nombreuses lois nouvelles ont été adoptées depuis 1988 par le Folketing, le parlement danois (en fait, les lois ont presque toutes été modifiées dans ce domaine), et les différentes dispositions et réglementations relèvent de quatre ministères différents: ministère de l'emploi, ministère de l'écation, ministère de la culture, ministère des affaires sociales.

On peut considérer ces développements selon deux points de vue. Pour les uns, les nombreuses dispositions relevant des quatre différents ministères pourraient bien entraver la prise par les provinces et les municipalités de mesures efficaces pour lutter contre le chômage, les différentes politiques n'étant généralement pas coordonnées.

Les autres avancent que la grande diversité des dispositifs permet virtuellement une réaction très flexible et met les municipalités à même de combiner des actions ainsi adaptées sur mesure à chaque chômeur.

Les principales initiatives sont les nouvelles dispositions et réglementations suivantes relevant du ministère de l'emploi:

a. Arbejdstilbudsordningen (ATB/UTB) for dagpengeberettigede medlemmer af en arbejdsloshedskasse, décembre 1988 (offres d'emploi et programmes de perfectionnement pour chômeurs assurés),

b. Lov om kommunal beskaeftigelsesindsats, juin 1990 (loi sur la création d'emploi dans les municipalités, spécialement pour les groupes menacés, y compris les jeunes),

c. Lov om kommunal arbejdsformidling, juin 1990 (loi sur les services de placement dans les municipalités).

La nouvelle législation du ministère de l'emploi contient les nouvelles stratégies danoises essentielles de lutte contre le chômage de longue durée, basées sur le perfectionnement, l'orientation et l'assistance–conseil, etc.

La loi ATB/UTB de décembre 1988 revêt une importance toute particulière. Je concentrerai ma description des nouvelles mesures spécifiquement sur cette initiative.

En tout état de cause, cette démarche n'est pas sans présenter des embûches puisqu'elle revient à concentrer l'attention uniquement sur les stratégies de lutte contre le chômage de longue durée ciblées uniquement sur les chômeurs assurés. Le groupe des chômeurs non assurés, soit 15.000 à 20.000 personnes, ne serait ainsi pas étudié. Pour cette raison, la nouvelle législation visant à mettre les municipalités en mesure d'engager des initiatives pour aider les groupes menacés, y compris les jeunes, fera elle aussi l'objet d'un (assez bref) examen.

2. Le réaménagement du cadre institutionnel

Dans le sillage de la nouvelle législation, des structures plus dynamiques de gestion et d'administration ont été mises en place. Une caractéristique frappante de la période qui s'est écoulée depuis 1988 est que la gestion par objectifs a été mise en pratique en tant que principe de base de la gestion dans les domaines administratif et pédagogique. Ceci a permis la décentralisation dans tous les secteurs de l'enseignement et de la formation professionnels.

En outre, le "système du taximètre", c'est-à-dire le prix fixe par participant à un cours ou à un projet, combiné avec la libre concurrence entre prestataires et la véritable liberté de choix pour chaque consommateur, est devenu le mécanisme économique normal de contrôle des établissements et d'optimisation des résultats.

La gestion orientée sur le marché a remplacé les allocations des pouvoirs publics, et ces mécanismes d'auto-régulation ont également été introduits dans la lutte contre le chômage de longue durée.

Les cours UTB (voir la section sur les stratégies de lutte contre le chômage de longue durée) sont ainsi basés sur un modèle en vertu duquel les écoles et les centres existant sur le marché fournissent différents cours à des prix fixes dans un environnement de véritable concurrence.

La même incitation à renforcer les offres pour les chômeurs a été instituée pour les municipalités par la législation passée en janvier 1991, et chaque municipalité sera désormais payée sur un fonds central en fonction du niveau d'activité.

Ce nouveau cadre institutionnel a contraint les écoles professionnelles (54 écoles techniques et 58 écoles commerciales) et les centres de formation du marché de l'emploi (23 centres AMU) à améliorer et à actualiser leurs prestations d'enseignement et de formation pour pouvoir gagner de l'argent sur le marché des cours UTB.

Les principaux instruments du programme UTB de perfectionnement sont les 200 Offices publics de l'emploi, les 14 Conseils régionaux du marché de l'emploi, et les écoles professionnelles et les centres AMU. Les écoles dont il a été question plus haut sont les prestataires des cours UTB, et les Conseils régionaux du marché de l'emploi répandus dans tous le pays sont les clients/les institutions qui émettent des appels d'offres.

III Stratégies et initiatives de lutte contre le chômage de longue durée

Il est difficile de fournir un aperçu systématique et cohérent des nouvelles initiatives lancées pour activer les sans emploi au Danemark. Les nouvelles mesures sont si nombreuses qu'il est malaisé, même pour les experts des différents secteurs, de brosser un tableau exhaustif. Cependant, on l'a vu plus haut, j'ai concentré mon attention sur les stratégies concernant essentiellement la "catégorie A", celle des chômeurs assurés.

1. Le dispositif ATB/UTB

En 1988, la loi sur le perfectionnement et la création d'emplois temporaires a été passée par le Folketing. Le groupe cible est constitué par les chômeurs assurés bénéficiant de prestations depuis plus de 2 ans et demi.

Cette loi est basée sur le principe qu'il importe d'offrir le plus tôt possible des activités aux sans emploi et que le meilleur remède au chômage est l'éducation et la formation. Il est désormais possible de s'engager plus tôt qu'auparavant dans des programmes de perfectionnement tout en touchant des indemnités de chômage, mais il y a en même temps des règles plus strictes régissant l'admission. Les offres d'éducation et de formation sont des offres que l'on ne peut refuser sans s'exposer à des conséquences.

Le nouveau dispositif ATB–UTB peut être illustré par le schéma suivant:

Information et orientation	Assistance–conseil et orientation à l'Office public de l'emploi au bout de 3 mois de chômage
	"Cours d'inspiration" (1 ou 2 semaines)
	Assistance–conseil et orientation à l'Office public de l'emploi au bout de 9 mois de chômage
Offre d'emploi temporaire (ATB)	1ère offre d'emploi temporaire
Offre de perfectionnement (UTB) OU prime de création d'entreprise (IVY)	UTB / IVY
Offre d'emploi temporaire (ATB)	2ème offre d'emploi temporaire

Le dispositif est un mélange d'offres d'emplois temporaires, d'assistance–conseil et d'orientation, et d'enseignement et de formation. Les différentes phases sont gérées par différentes institutions. Les Offices publics de l'emploi assument la responsabilité de l'assistance–conseil et de l'orientation, et ils doivent coopérer avec les écoles pour mettre sur pied des "cours d'inspiration".

L'objectif de l'ensemble du dispositif est d'offrir une orientation personnalisée et d'essayer de dresser un plan individuel pour le programme de perfectionnement à entreprendre. La première partie de ce processus est menée à l'Office public de l'emploi, les phases suivantes par les écoles professionnelles.

Les "cours d'inspiration" s'adressent aux chômeurs particulièrement menacés par le chômage de longue durée. Ces cours sont dispensés par les centres AMU, les écoles techniques, les écoles commerciales, les universités populaires, les syndicats, etc., à un prix fixe et selon un programme

élaboré au niveau national. L'objectif de ces cours est d'"inspirer", c'est-à-dire de mobiliser et d'activer les chômeurs.

Ces cours constituent une nouvelle méthode intéressante de lutte contre le chômage de longue durée et sont ouverts aux sans emploi non assurés qui reçoivent une prestation d'aide publique. C'est là une exception à la règle générale selon laquelle le dispositif ATB est réservé aux sans emploi assurés.

Des possibilités de perfectionnement (UTB) sont fournies pour une période maximum de 2 ans et demi après une période de chômage de 12 mois aux sans emploi assurés de moins de 50 ans. Des offres s'adressent au large groupe des chômeurs sans qualifications formelles avant le premier ATB. Pendant la période d'enseignement et de perfectionnement, les intéressés touchent des indemnités de chômage.

La période normale de perfectionnement par ces cours est de 3 à 6 mois. Les divers types de cours proposés sont définis par le Conseil régional du marché de l'emploi de chacune des 14 provinces. Les différents types d'écoles professionnelles sont libres de suggérer des cours à ces Conseils. On leur demande également de créer de nouveaux cours intersectoriels, qui semblent représenter une stratégie prometteuse pour donner la priorité aux intérêts de chacun des chômeurs.

Si le dispositif ATB/UTB présente certains avantages (décentralisation, flexibilité, système ouvert, nouvelles formules éducatives élaborées par les écoles, etc.), il n'en constitue pas moins une sorte de jungle lorsqu'il est considéré dans l'optique du chômeur.

La difficile tâche qui incombe aux différentes institutions opérant dans le domaine du dispositif ATB/UTB est d'instaurer la cohérence et une progression appropriée dans ce processus d'orientation et d'assistance-conseil, d'enseignement et de formation, combiné avec des périodes d'emploi temporaire, alors que les différents éléments du processus sont gérés par différents acteurs. Cela s'est avéré être une tâche ardue au cours des deux premières années du dispositif ATB/UTB au Danemark.

2. Evaluation

Il est trop tôt pour évaluer les retombées et les résultats du dispositif UTB. Des analyses provisoires indiquent que les cours ne fournissent pas de compétences authentiquement établies et respectées et qu'un certain nombre seulement des participants trouvent du travail à l'issue du cours.

Les procédures d'orientation et d'inspection de même que l'interaction entre les différents acteurs du dispositif doivent être améliorées.

Par ailleurs, les écoles n'ont pas organisé adéquatement les activités UTB en mettant sur pied des "équipes spéciales" parmi les enseignants, et les pratiques pédagogiques ne sont pas en parfaite concordance avec les exigences du groupe cible. D'autre part, dans de nombreux cas, le contenu des cours est d'une ampleur insuffisante sur le plan professionnel et trop traditionnellement dissocié en éléments basés sur les disciplines.

Mais il serait abusif de vouloir évaluer déjà le projet: le dispositif UTB n'a démarré qu'il y a deux ans. Les nouvelles mesures des municipalités sont aussi difficiles à évaluer, puisque voilà moins de douze mois qu'elles ont commencé.

3. Nouvelles stratégies et méthodes pédagogiques dans le dispositif UTB

Au titre de la loi de 1988 sur le dispositif ATB, des activités de recherche et développement dans le domaine de l'éducation et de la formation des adultes chômeurs de longue durée ont été menées. Une série de rapports a été publiée sur divers thèmes tels que des descriptions détaillées du groupe cible, les nouvelles méthodes des cours d'introduction et d'orientation, les nouvelles démarches d'enseignement aux adultes faisant preuve d'une confiance en soi réduite, les nouvelles stratégies pour qualifier les enseignants à la difficile tâche d'enseigner à des adultes ayant généralement de médiocres antécédents scolaires, démoralisés par des périodes de chômage et présentant souvent un très faible niveau de motivation vis–à–vis de l'enseignement et de la formation.

Le projet de recherche a commencé par analyser le groupe cible auquel s'adressait le dispositif ATB. En premier lieu, on a constaté que les chômeurs de longue durée constituent un groupe extrêmement hétérogène.

Les chômeurs de longue durée ont été regroupés en 4 catégories principales:

Groupe 1: les moins résolus (environ 5 % de la population),
Groupe 2: les mentalement bloqués (environ 50 % des chômeurs de longue durée),
Groupe 3: les mobiles/flexibles (atteignant 30 % de la population),
Groupe 4: les plus résolus (environ 15 % de la population).

La conclusion de cette étude est claire. Pour que les stratégies de lutte contre le chômage de longue durée réussissent, il faut que des mesures et des programmes très divers soient mis sur pied en fonction des caractéristiques spécifiques des différents groupes cibles.

A titre de conclusion générale de l'ensemble de la recherche sur le perfectionnement en tant que stratégie de lutte contre le chômage de longue durée, on souligne que la stratégie éducative ne peut réussir si l'on se contente de proposer aux adultes chômeurs de longue durée des cours existants de formation professionnelle. Ils n'ont pas les qualifications requises pour suivre des cours normaux, ils manquent d'assurance, et ils ne sont pas suffisamment motivés pour persévérer.

Une introduction et une assistance–conseil personnalisée soigneusement élaborées sont essentielles; elles constitueront un véritable défi au personnel des Offices publics de l'emploi qui mènent l'assistance–conseil et l'orientation au bout de 3 mois et 9 mois de chômage.

Les cours d'inspiration sont de toute première importance, selon les chercheurs, pour "ouvrir", inspirer et motiver les participants à essayer de formuler leur propre projet personnel et trouver des voies réalistes pour prendre un nouveau départ.

En ce qui concerne l'élaboration et la rénovation des méthodes pédagogiques, certaines améliorations se sont produites dans les cours UTB. Les écoles et les enseignants ont amélioré leur aptitude à lancer des cours UTB par des modules d'introduction bien conçus et une combinaison délibérée d'éléments généraux et professionnels. Force est toutefois de considérer que les cours spécifiques et les stratégies pédagogiques reflètent les contenus et les pratiques utilisés avant la mise en oeuvre du dispositif UTB. La coopération intersectorielle entre les écoles a également été entravée par le renforcement de la concurrence que se livrent les écoles pour toucher les mêmes participants.

4. Nouvelles mesures dans les municipalités

Les activités des Offices publics de l'emploi ont été réaménagées en 1990; elles visent maintenant à fournir des emplois aux groupes assez forts parmi les chômeurs, y compris les chômeurs de longue durée assurés. Les attributions en matière d'activation des groupes menacés, y compris les jeunes, qui sont chômeurs de longue durée et bénéficient d'une aide publique, ont été transférées aux municipalités. Ce groupe comprend les 15.000 à 20.000 chômeurs de longue durée qui ne sont pas couverts par le dispositif ATB/UTB.

Les municipalités sont maintenant également libres de fournir des emplois dans le secteur privé. Différents projets d'emploi temporaire dans le secteur public peuvent être lancés, y compris des possibilités de s'engager dans l'éducation et la formation pratique pendant la durée du projet.

Ces nouvelles mesures des municipalités constituent une conséquence ou, pourrait-on dire, une retombée de la loi instituant le dispositif ATB. L'objectif des deux programmes est identique: activer précocement, mais les conditions sont différentes pour les groupes relativement forts et les groupes résolument faibles parmi les chômeurs de longue durée.

Il est problématique de mettre au ban du système normal du marché de l'emploi les groupes menacés. Par contre, il sera sans doute profitable pour la lutte contre le chômage de longue durée de donner aux provinces et aux municipalités carte blanche pour résoudre ces problèmes et l'entière responsabilité de la mise en place des meilleures possibilités pour les groupes menacés, qui sont pratiquement démunis de toute perspective sur le marché normal de l'emploi.

IV Mécanismes de financement

Le dispositif ATB/UTB sera en vigueur pendant la période 1989–1992 et est financé par les partenaires sociaux: les employeurs assument un tiers et les travailleurs deux tiers des coûts. Le montant total déboursé pendant les 4 années est de 5,2 milliards de DKR, soit 1,3 milliard de DKR par an. Sur cette somme, 1,8 milliard de DKR sera dépensé au titre du dispositif UTB: formation, perfectionnement et enseignement professionnels.

Cette contribution du marché de l'emploi représente un mécanisme financier assez nouveau au Danemark, où le financement sur les impôts perçus par le gouvernement national et les autorités locales constitue le

mécanisme normal de financement.

Le système de l'assurance-chômage danois est basé sur l'adhésion volontaire à des caisses de chômage aux liens administratifs très étroits avec les syndicats. Le financement est basé sur les contributions des employeurs et des adhérents, mais c'est l'Etat qui constitue en dernier recours le garant financier. En raison du fort taux de chômage, l'Etat a financé jusqu'à 90 % des dépenses pendant les années 70 et 80.

Les nouvelles mesures dans les municipalités seront cofinancées grâce à un fonds national regroupant les ressources, dont bénéficieront les municipalités les plus actives et les plus énergiques. Selon ce système, des subventions peuvent être versées à des entreprises privées pendant une période de 12 mois si elles emploient des personnes relevant de ce groupe menacé.

Le fonds a maintenant un actif de 873 millions de DKR; il verse 5.500 DKR par mois et par chômeur de longue durée activé aux municipalités, qui perçoivent encore 2.000 DKR du gouvernement sur les économies réalisées au niveau de l'aide publique.

L'emploi aux salaires subventionnés dans l'industrie privée est également subventionné par le fonds, un employeur percevant une prime de 40 DKR par heure pour l'embauche d'un chômeur de longue durée non assuré pour une période de 12 mois, le travailleur touchant le salaire normal pour le travail dans le secteur considéré.

Pendant qu'il travaille au titre d'un projet public d'emploi temporaire, un travailleur touche un salaire horaire spécial de 65 à 69 DKR (soit moins que le salaire normal).

Nouvelles stratégies de lutte contre le chômage de longue durée au Royaume–Uni

I Ampleur et caractéristiques du problème du chômage

1. Classification des chômeurs
2. Dispositions régissant le chômage

II Structures institutionnelles au niveau national, regional et local

1. Niveau local – ministères
2. National Training Task Force
3. Niveau régional/local – TEC et LEC

III Stratégies de lutte contre le chômage de longue durée

1. Employment Training (ET)
2. Restart
3. Job Training Programme: Irlande du Nord
4. Action for Community Employment: Irlande du Nord
5. Employment Action Scheme
6. Replan
7. Assistance–conseil et orientation

IV Mécanismes de financement

V Types de collaboration

100

I Ampleur et caractéristiques de problème du chômage

Alors que la population active exerçant un emploi (qui rassemble par définition les salariés titulaires d'un emploi, les travailleurs indépendants, les forces armées et les participants à des programmes de formation gouvernementaux liés à l'emploi) a augmenté de 3,8 millions depuis mars 1983 pour atteindre près de 26,8 millions, le chômage et notamment le chômage de longue durée demeure un problème important pour les politiciens, les économistes et le pays dans son ensemble.

Le chômage est passé de 1,2 million en 1979 à un sommet de 3,05 millions en 1985, baissant ensuite régulièrement pour atteindre 1,91 million début 1991. Le total remonte maintenant et atteint 2,14 millions en avril 1991, soit 7,9 % de la population active. Sur ce nombre, 525.000 sont considérés comme chômeurs de longue durée (environ 25 % du total des chômeurs). Ce pourcentage a baissé; il était de 43 % en 1987.

La récession actuelle frappe les principaux secteurs de l'économie, la fabrication et les services, et ses effets se font surtout sentir dans le Sud–Est, qui a été épargné par les effets les plus graves du chômage au cours des dix dernières années. Ceci a été clairement confirmé par notre visite au Hertfordshire Training and Enterprise Council (Conseil formation et entreprise du Hertfordshire) décrite à l'annexe 2.

Néanmoins, de fortes disparités régionales subsistent quant au chômage, l'Irlande du Nord, le Nord de l'Angleterre et l'Ecosse présentant des taux plus élevés que la moyenne nationale.

Les avis diffèrent sur la meilleure façon de lutter contre le chômage, mais la position du gouvernement actuel est que l'essentiel est de maîtriser l'inflation et les taux d'intérêt pour contribuer à mettre fin à la récession actuelle, ce qui aura pour effet une reprise de la création d'emplois. Cette stratégie économique est combinée avec des mesures pour soutenir la formation, dispenser une orientation et encourager les programmes de création d'entreprises pour aider les individus à faire leur réinsertion dans l'emploi.

1. Classification des chômeurs

Les recherches menées au Royaume–Uni indiquent que les stratégies de lutte contre le chômage doivent tenir compte de la diversité des chômeurs et admettre que les personnes sans emploi ne tendent guère à se considérer comme faisant partie d'un groupe identifiable, même si elles sont sans emploi depuis douze mois ou plus.

On observe une nette hiérarchie déterminant lesquels, parmi les chômeurs, seront les premiers à retrouver du travail. Ceux qui ont perdu un emploi qualifié tendent à se placer en tête de la queue et à repousser en permanence vers l'arrière les travailleurs plus âgés, les travailleurs moins qualifiés et les handicapés.

Eu égard à la façon dont les chômeurs sont définis, les dispositions régissant la disponibilité pour un emploi étant de plus en plus strictes, les femmes et particulièrement les femmes mariées sont sous–représentées dans les chiffres officiels.

Les recherches montrent également que les retombées psychologiques s'instaurent dès les premières phases du chômage, si bien que des efforts ont été lancés pour suivre les chômeurs à un stade précoce afin de les aider le plus efficacement possible.

Trop souvent, les économistes et les gestionnaires du marché de l'emploi ont tendance à considérer le chômage comme une période déterminée entre deux emplois stables. La réalité est que le chômage périodique est une conséquence inévitable et inéluctable du fait que les individus concernés vendent leur force de travail sur un marché auquel ils sont confinés (mal qualifiés, mal rétribués, etc.).

2. Dispositions régissant le chômage

Au Royaume–Uni, les allocations de chômage ne sont pas en rapport avec les rémunérations antérieures et sont limitées à 12 mois. L'allocation forfaitaire est payable pour autant que l'intéressé a suffisamment cotisé à l'assurance–chômage au cours des deux dernières années. Ainsi, ceux qui perdent un emploi temporaire ou à temps partiel sont susceptibles de ne pas avoir droit aux prestations.

Les dispositions régissant l'exclusion des droits ont elles aussi été renforcées. Pour toucher des allocations de chômage, il faut prouver que l'on est disponible pour un emploi et que l'on recherche activement un emploi et que l'on n'a pas quitté volontairement son emploi.

Ceux qui ne peuvent prétendre à des allocations de chômage touchent d'autres prestations sociales qui tendent à être le plus possible réservées aux très pauvres. Ainsi, on peut toucher une allocation de revenus si l'on est au chômage et que l'on a moins de 3.000 UKL d'économies. Cette allocation s'élève à environ 40 UKL par semaine pour les célibataires, 31 UKL

102

pour les moins de 25 ans; elle n'est pas accordée aux moins de 18 ans, qui sont considérés être dans le système éducatif ou suivre un programme de formation.

II Structures institutionnelles au niveau national, régional et local

1. Niveau national – ministères

Les principaux services gouvernementaux qui se préoccupent de stratégies de lutte contre le chômage de longue durée sont

*** Le ministère de l'emploi**

Le ministère de l'emploi assume la responsabilité des politiques relatives au marché de l'emploi ainsi qu'aux questions d'emploi et de chômage.

Le ministère comporte deux grandes agences: la Training, Enterprise and Education Directorate (TEED, Direction de la formation, de l'entreprise et de l'éducation) et le Employment Service (Service de l'emploi). La plupart des politiques et programmes qui relevaient de la responsabilité directe de la TEED (qui a succédé à la Manpower Services Commission et à la Training Agency) ont maintenant été transférés aux TEC (Training Enterprise Council, Conseil formation et entreprise) locaux en Angleterre et au pays de Galles et aux LEC (Local Enterprise Company, Compagnie locale d'entreprise) en Ecosse (voir plus loin). La TEED conserve un puissant rôle de supervision de ces programmes, qui comprennent ceux destinés à la lutte contre le chômage de longue durée, en Angleterre et au pays de Galles généralement Employment Training, tandis qu'en Ecosse la responsabilité en incombe à Scottish Enterprise et Highlands and Islands Enterprise.

L'Employment Service est responsable des centres d'emploi qui opèrent comme «les antennes d'une agence pour l'emploi, aidant à rechercher les correspondances entre clients et emplois vacants. Ils offrent également des entretiens Restart visant à fournir une assistance–conseil et une orientation personnalisées aux chômeurs.

*** Le ministère du développement économique (Irlande du Nord)**

Le ministère du développement économique d'Irlande du Nord est l'équivalent du ministère de l'emploi dans le reste du Royaume–Uni, et le service qui y équivaut à la TEED est la Training and Employment Agency (Agence pour la formation et l'emploi).

La Training and Employment Agency est toutefois encore responsable des programmes visant à aider les chômeurs de longue durée (Job Training Programme, Action for Community Employment) puisqu'il n'y a pas eu ici de création de TEC.

*** Le ministère de l'éducation et des sciences**

Le ministère de l'éducation et des sciences est responsable avec les autorités éducatives locales de la mise en oeuvre du service éducatif. Il opère en étroite collaboration avec les TEC et contribue à encourager les liens entre l'école et l'entreprise grâce à des programmes tels que la TVEI (Technical and Vocational Education Initiative, Initiative d'éducation technique et professionnelle) et les Compacts (partenariats entre établissements d'enseignement secondaire et employeurs), qui tous deux visent à améliorer les perspectives d'emploi pour les jeunes quittant l'école.

Le ministère soutient également l'orientation professionnelle par les autorités locales et d'autres agences telles que le NIACE (National Institute for Adult Continuing Education, Institut national d'éducation continue des adultes).

Il a également, conjointement avec la TEED, apporté son soutien à Replan (qui cesse progressivement à partir d'octobre 1991).

*** Le ministère de la sécurité sociale**

Le ministère de la sécurité sociale règle les indemnités de chômage et les allocations de sécurité sociale.

*** Le ministère du commerce et de l'industrie**

Le ministère du commerce et de l'industrie, sans être directement concerné par les chômeurs de longue durée, offre une assistance-conseil à ceux qui montent une affaire et s'efforce d'une façon générale de promouvoir l'entreprise.

2. National Training Task Force

L'objet de cette force nationale d'intervention sur la formation est de conseiller le Secrétaire d'Etat à l'emploi et de l'aider à assumer ses responsabilités en matière de formation.

La Task Force est constituée de personnes de pointe des milieux de l'industrie et du commerce, de l'éducation, de la formation, des associations bénévoles et des syndicats. Elle a un triple objectif:

- aider à la mise en place et au développement des TEC,
- renforcer l'engagement des employeurs en faveur de la formation de leur personnel,
- entreprendre des recherches spécifiques sur l'éducation et la formation professionnelles.

Si ces objectifs ne concernent pas spécifiquement les chômeurs de longue durée, l'influence de la Task Force dans le domaine de la lutte contre le chômage de longue durée n'en est pas moins susceptible d'être considérable.

3. Niveau régional/local – TEC et LEC

Le Livre blanc de 1988 "Emploi pour les années 90" décrivait le transfert des responsabilités depuis un organisme central (à l'époque la Training Agency, maintenant la TEED) vers des organismes régionaux régis par les employeurs: TEC (Training Enterprise Council, Conseil formation et entreprise) en Angleterre et au pays de Galles et LEC (Local Enterprise Company, Compagnie locale d'entreprise) en Ecosse.

Ces TEC et LEC ont été mis sur pied ces dernières années et sont pour la plupart maintenant en place, mais à des niveaux divers de développement.

Les TEC sont des entreprises indépendantes avec un contrat commercial avec le Secrétaire d'Etat à l'emploi; ils sont gérés par un Conseil d'administration constitué essentiellement d'hommes et de femmes d'affaires du secteur privé. Leur spécificité réside dans la mesure dans laquelle les pouvoirs publics ont transmis des fonds publics aux milieux commerciaux mêmes qui étaient si sceptiques vis-à-vis de l'ancien système des Conseils de formation dans l'industrie, escomptant qu'ils rempliront plusieurs fonctions essentielles:

- étudier le marché local de l'emploi, repérer les besoins et définir des stratégies pour y répondre;

- concevoir une formation de qualité et un développement de la création d'entreprises (les programmes nationaux peuvent être adaptés pour répondre aux besoins locaux);

- gérer des programmes de formation pour les jeunes, les chômeurs et les adultes ayant besoin d'un perfectionnement;

- fournir une formation et d'autres soutiens aux petites entreprises au niveau local;

- promouvoir une augmentation des investissements du secteur privé dans la formation, l'enseignement professionnel et les activités de création d'entreprises.

Chaque TEC ou LEC a donc une large marge de manoeuvre pour décider comment accomplir ces fonctions, tout en restant responsable devant le gouvernement des résultats obtenus (voir aussi la section sur les mécanismes de financement).

III Stratégies de lutte contre le chômage de longue durée

Il n'est pas aisé de brosser un tableau cohérent des stratégies de lutte contre le chômage de longue durée au Royaume–Uni, en raison des modifications qui ont affecté la structure des dispositifs. Dans l'ensemble, les programmes visent à fournir assistance–conseil, orientation et formation aux chômeurs de longue durée afin de les aider à trouver de véritables emplois. La seule exception récente est le Employment Action Scheme (Programme d'action sur l'emploi) qui vient d'être annoncé (voir plus loin).

1. Employment Training (ET)

Les attributions des TEC et LEC dans la gestion des programmes pour les chômeurs comprennent la prise en charge du programme Employment Training (Formation pour l'emploi), le principal programme destiné à venir en aide aux chômeurs. ET a été lancé en septembre 1988, combinant le Community Programme et le Job Training Scheme avec toutes les autres initiatives locales et spécifiques existant alors.

Employment Training, dispositif central doté d'un budget de 1,3 milliard de UKL par an et d'un objectif de plus d'un demi–million de clients, visait à réorganiser les ressources de trois façons:

- accorder la plus grande priorité aux chômeurs de longue durée pour leur donner les moyens de rejoindre la population active détenant un emploi;

* passer de l'emploi temporaire à la promotion de la formation et de la motivation pour assurer l'emploi;

* persuader les employeurs de renforcer leur engagement dans la formation des chômeurs de longue durée et éliminer les préjugés contre ce groupe, contribuant ainsi à améliorer ses perspectives d'emploi futur.

Le dispositif identifie également différents groupes cibles parmi les chômeurs: le groupe Guarantee (Garantie) et le groupe Aim (objectif). Le premier groupe (ceux auxquels doit être offerte une place de formation) rassemble les 18–24 ans sans emploi depuis plus de 6 mois mais moins de 12 mois, le second groupe comprend les 18–49 ans sans emploi depuis 2 ans ou plus et les handicapés au chômage (mais pas forcément depuis 26 semaines).

Chaque personne admise au programme ET reçoit une assistance pour formuler son Plan d'action personnel établi sur mesure en fonction de ses besoins spécifiques. Ce plan détermine quel degré et quelle combinaison de formation et de développement sont le plus susceptibles d'être utiles, depuis les "compétences personnelles" les plus élémentaires jusqu'à la formation plus sophistiquée et spécifique en vue d'un emploi.

En mars 1990, le Secrétaire d'Etat à l'emploi a consenti à accorder plus de flexibilité aux TEC et LEC pour que le dispositif Employment Training réponde mieux aux besoins tant des individus que du marché local de l'emploi. Il a défini la flexibilité comme étant la liberté de

* décider des dispositifs d'évaluation et d'orientation pour tous les formés,

* décider comment la formation devrait être conçue,

* déterminer comment les fournisseurs de formation sont financés,

* déterminer bon nombre des termes et conditions pour les formés,

* faire bénéficier d'ET les personnes sans emploi depuis moins de 6 mois,

* mettre les individus en mesure de recevoir une formation pendant une période plus longue que les 12 mois antérieurement prévus.

Il reste à voir comment les différents TEC et LEC décideront de mener le dispositif ET et ses dérivés. D'une part, ils disposent de la marge de manoeuvre nécessaire pour répondre aux besoins des chômeurs de longue durée dans leur région (mais pas toutefois sans contraintes financières), mais d'autre part, ils reconnaissent la nécessité de mettre au point des procédures pour partager les informations, les résultats de la recherche, les emplois vacants et éviter la duplication des efforts. L'annexe 2, qui rend compte des impressions de visites auprès de deux TEC d'Angleterre, est intéressante à ce niveau.

2. Restart

Un élément à part entière du dispositif offert depuis 1986 aux chômeurs de longue durée est l'entretien Restart (Redémarrer) mené par le Service de l'emploi et dans le cadre duquel les individus sont interrogés sur leurs qualifications, leurs compétences et la façon dont ils ont cherché un emploi. L'objectif est de tailler les offres sur mesure pour chacun plutôt que d'offrir la même solution de formation à tous. Les conseillers repèrent aussi ceux qui peuvent avoir été mal répertoriés comme demandeurs actifs d'emploi. Les intéressés se voient normalement proposer l'une des solutions suivantes:

* une place dans un club d'emploi,
* une place dans un programme d'allocation de création d'entreprise (pour créer une entreprise, les candidats doivent être en mesure de rassembler 1.000 UKL),
* un emploi vacant,
* une place dans le dispositif ET.

Selon certaines recherches menées par le National Institute for Economic and Social Research (NIESR, Institut national de recherche économique et sociale), 90 % des candidats reçoivent une telle offre et environ 73 % acceptent l'offre, même si beaucoup la rejettent par la suite. Ceux qui n'acceptent pas de se conformer à une offre ou qui, l'ayant acceptée, ne s'y conforment pas, font l'objet d'entretiens de suivi et d'une supervision pour déterminer leur disponibilité pour le travail. Le ministère de l'emploi estime que 20 % ne sont pas vraiment disponibles pour un emploi.

Ceux qui suivent une période du dispositif ET font alors l'objet d'une réévaluation et se voient offrir une formation complémentaire, une place dans un club d'emploi, dans le dispositif Enterprise Allowance Scheme (EAS, Programme d'allocation de création d'entreprise) ou sont proposés pour un

emploi. Les entretiens Restart ont lieu tous les 6 mois, si bien que les chômeurs de longue durée sont confrontés à un cycle d'entretiens, d'offres acceptées ou refusées et de programmes de suivi.

Si cette démarche a pour effet d'éliminer de nombreux chômeurs de longue durée de la liste des ayant droit à des prestations, elle souligne aussi qu'il est essentiel de traiter les chômeurs comme des individus à part entière et de reconnaître que dans des situations différentes, ce sont des degrés divers de motivation que l'on apporte à la quête d'un emploi.

3. Job Training Programme: Irlande du Nord

Le Job Training Programme (Programme de formation à un emploi) opère d'une façon très semblable à celle du dispositif Employment Training, puisqu'il offre un programme d'évaluation initiale par un agent pour aider ceux qui sont sans emploi depuis plus de six mois. Cette évaluation peut durer jusqu'à cinq jours et lorsqu'elle est terminée, l'individu dispose d'un plan personnalisé de formation qui peut comprendre une formation dans un collège ou un centre de formation de même qu'une expérience pratique du travail en entreprise menant à une qualification professionnelle reconnue.

4. Action for Community Employment (ACE): Irlande du Nord

Le programme Action for Community Employment (Action pour l'emploi dans la communauté) correspond au Community Programme de Grande-Bretagne et a été lancé en 1981. Il fournit un emploi temporaire pouvant durer jusqu'à un an à des chômeurs de longue durée adultes dans une vaste gamme de projets d'intérêt collectif.

Il bénéficie d'un large soutien de la part d'organisations bénévoles, groupes locaux et organisations caritatives. Le programme s'est rapidement étendu depuis ses débuts et l'on compte actuellement plus de 1.000 promoteurs fournissant 10.000 emplois dans toute l'Irlande du Nord.

Pour pouvoir bénéficier du programme ACE, un projet doit:

- fournir quelque chose qui bénéficie à la communauté,
- ne pas menacer d'emplois existants,
- impliquer un travail qui sinon ne serait pas accompli pendant une période raisonnable,

* employer des adultes sans emploi depuis 3 mois sans interruption ou pendant au total 12 mois au cours des derniers 15 mois,

* mener au besoin des consultations avec les organisations syndicales et patronales concernées.

5. **Employment Action Scheme** (Programme d'action sur l'emploi)

A la mi–1991, le gouvernement a annoncé le lancement d'un programme complémentaire en faveur des chômeurs de longue durée qui constitue une révision de sa philosophie: passer des programmes d'emploi temporaire à des programmes offrant une formation aux participants.

Les TEC et LEC ont été invités à mener ce programme, visant à offrir 60.000 places à des personnes sans emploi depuis plus de 6 mois. A la différence de l'ancien Community Programme où les participants touchaient le salaire de l'emploi, Employment Action versera l'équivalent de l'indemnité de chômage plus 10 UKL et les frais.

6. **Replan (Replanifier)**

Il s'agissait d'un programme mis en place par le ministère de l'éducation et des sciences en collaboration avec la TEED, la Further Education Unit (Unité d'éducation complémentaire) et le National Institute for Adult Continuing Education en vue d'améliorer les possibilités éducatives des adultes sans emploi. Il était prévu d'encourager et de soutenir les changements de l'offre des collèges, d'une part en actualisant les compétences du personnel des collèges et d'autre part en mettant au point des programmes pédagogiques novateurs.

Le programme Replan cesse progressivement à partir d'octobre 1991.

7. **Assistance–conseil et orientation**

Des prestations d'assistance–conseil et d'orientation peuvent être obtenues auprès de différentes sources dans le système actuel. Les centres d'emploi du ministère du travail offrent des entretiens Restart et au titre du programme Employment Training, chaque formé reçoit une aide pour élaborer un Plan d'action personnalisé de sa formation et de son développement personnel.

Cet élément d'orientation est développé de diverses façons par les TEC et les LEC, et ils n'ont pas tous conservé les agents de formation indépendants auxquels il revenait d'élaborer le plan d'action personnalisé établi au titre de l'"ancien" programme Employment Training. D'autres expérimentent avec des systèmes de "chèques" pour encourager les individus à assumer la responsabilité de leur propre développement.

En outre, le ministère de l'éducation et des sciences fournit son soutien aux autorités locales pour dispenser une orientation professionnelle aux personnes relevant encore du système éducatif. Il s'agit là d'une prestation de plus en plus recherchée et utilisée par les adultes, mais souvent contre une redevance. Le transfert des services d'orientation aux TEC et LEC est à l'étude pour rehausser le profil du service et lui conférer un rôle plus important.

IV Mécanismes de financement

Les principales ressources financières proviennent des systèmes fiscaux central et local, y compris les contributions aux systèmes nationaux d'assurance versées par les travailleurs et les employeurs. Il n'y a pas perception spécifique de fonds pour la lutte contre le chômage de longue durée en tant que tel. Chaque ressort ministériel cherche à obtenir des crédits sur le fonds central, et la somme qui lui est allouée peut être augmentée ou diminuée d'année en année selon l'impact des arguments avancés et selon les fonds disponibles.

Chaque ressort ministériel est alors responsable de son propre budget en tenant compte des priorités définies par la politique gouvernementale. Les initiatives locales sont généralement soutenues par une combinaison de fonds d'origine locale et centrale.

Les TEC et LEC sont financés directement par le gouvernement mais sous quatre rubriques différentes: jeunes, formation des adultes (Employment Training), croissance de l'entreprise et initiatives locales; au titre de cette dernière rubrique, il leur est versé 1,15 UKL par unité de la population active dans leur ressort; ils peuvent disposer de ces fonds de la façon qui leur paraît la plus appropriée. Les TEC et LEC peuvent également obtenir leurs propres fonds grâce à diverses activités.

En ce qui concerne le programme ET en Grande-Bretagne, les crédits sont acheminés par l'intermédiaire des TEC et LEC soit

- à ceux qui fournissent le service aux chômeurs, c'est–à–dire le fournisseur de formation ou l'agent de formation responsable de l'élaboration du plan de formation personnalisé et/ou de la réalisation de la formation requise. Cette formule se base maintenant sur les "résultats" ainsi que sur l'unité "formé–semaine",

- aux individus sous la forme de "chèques" leur permettant d'"acquérir" tout service dont ils peuvent avoir besoin dans des limites fixées,

- en tant qu'allocation de création d'entreprise, à une personne qui crée sa propre affaire.

Dans le reste du système, les ressources financières sont encore transmises au fournisseur de formation selon un décompte "par unité"; ainsi, dans le cas du programme ACE en Irlande du Nord, des allocations pouvant atteindre 92 UKL par emploi et par semaine sont versées pour couvrir à la fois les frais salariaux et les frais généraux, avec des subsides supplémentaires au titre de la gestion du projet. On attend donc des promoteurs qu'ils contribuent au coût global; il leur revient de verser les salaires et d'en déduire les contributions fiscales et les cotisations aux régimes nationaux d'assurance.

V Types de collaboration

Eu égard à la diversité et à la nature dynamique des dispositifs au Royaume–Uni, il est difficile de dresser une liste exhaustive de tous les types de collaboration.

En tout état de cause, les structures mises en place l'année dernière visent à améliorer la collaboration et la constitution de réseaux. Ainsi, par exemple:

- des collaborations s'établissent au niveau gouvernemental sur une base tant formelle qu'informelle, avec un financement conjoint de certains programmes par différents ministères;

- la mise sur pied de la National Training Task Force reflète le désir de promouvoir une sensibilisation accrue des employeurs du pays en faveur de la formation de leur personnel;

- au niveau local, la collaboration entre TEC et LEC et les communautés qu'ils desservent est extensive et inclut les employeurs des secteurs

public et privé, les organismes bénévoles, les syndicats, les autorités éducatives, les collèges, etc;

* les liens entre le système éducatif et le monde de l'entreprise se renforcent et se manifestent à l'évidence dans des programmes tels que la TVEI et les Compacts.

Les questions qui se posent

Parmi les questions qui font actuellement l'objet d'un débat au Royaume-Uni, on peut noter les suivantes:

* Comment persuader les Conseils des TEC, dirigés par des employeurs, d'accorder une priorité de premier plan aux programmes en faveur de l'emploi, notamment pour les chômeurs de longue durée. Cela sera plus facile dans les zones de fort chômage, mais il est certain que l'on continuera à se demander s'il vaut mieux investir dans le développement des compétences de ceux qui ont déjà un emploi qu'aider les chômeurs à trouver du travail;

* Comment intervenir dès un stade précoce du chômage. Toutes les études psychologiques montrent l'importance de cette question;

* S'il est désirable/nécessaire de diviser les chômeurs en catégories selon qu'ils sont faciles ou moins faciles à placer et de suivre des stratégies différentes pour chaque catégorie;

* Comment parer à la vulnérabilité des petites et moyennes entreprises (PME) quant au chômage. Les petites entreprises produisent plus de chômeurs que les grands employeurs. Si la politique des pouvoirs publics vise à encourager la multiplication des PME, il importe d'en tenir compte;

* Comment appréhender les différents besoins des chômeurs permanents et occasionnels et cibler en conséquence les programmes et services (et aussi tenir compte des différences des besoins et des situations des femmes et des hommes);

* Comment mettre les programmes et les services en rapport avec les besoins globaux de l'économie et trouver l'équilibre entre dispositifs acifs et passifs;

- Comment établir un équilibre entre les besoins nationaux et les besoins locaux/régionaux;
- Comment répondre de façon adéquate aux besoins d'orientation et d'assistance–conseil;
- Comment parvenir à un équilibre approprié entre la carotte et le bâton, tant pour les individus que pour les organisations.

Tableaux comparatifs des principaux aspects

115

TABLEAU COMPARATIF DES PRINCIPAUX ASPECTS

	BELGIQUE	DANEMARK	ROYAUME-UNI
Taux de chômage: moyenne nationale (1987–1990)	1987 12,2% 1988 11,2% 1989 10,4% 1990 8,8% Source: Statistisk maned soversigt 1991: 5, Danmarks Statistik, maj 1991, tabel 70.	1987 7,6% 1988 8,4% 1989 9,2% 1990 8,5%	1987 10,8% 1988 8,5% 1989 6,5% 1990 6,2%
Evolution du chômage de longue durée; % de chômeurs (prétendant à indemnités, chiffres en juin)	H F T 1987: 61 % 71,5% 67,2% 1988: 62,6 % 69,5% 66,8% 1989: 61,67% 67,4% 62,7%	Total* (chiffres non ventilés par sexes) 1987: 31 % 1988: 33,6% 1989: 35,2% 1990: 34,8% (femmes: 55–60% des CLD au DK) * Définition du chômage de longue durée au Danemark: chômage pendant plus de 80% de l'année)	1987: 42% 1988: 39% 1989: 37% 1990: 34%
Durée des indemnités de chômage	Non limitées dans le temps (en principe) mais: suspension en cas de chômage anormalement prolongé. Pas de suspension pour certaines catégories, par exemple personnes suivant une formation professionnelle ou d'autres activités d'insertion, par exemple orientation.	30 mois	12 mois
Montant de l'indemnité de chômage (en pourcentage du salaire brut précédent)	60 %–40 % (avec un montant plafonné); le taux décroît avec la durée du chômage	Lié au salaire précédent, 90 % du salaire brut, mais le montant salarial pouvant être assuré est relativement faible min. 1.962,00 DKK par semaine max. 2.454,00 DKK par semaine	Forfait de 41,40 (1/5 du taux danois)
Dépenses des pouvoirs publics consacrées aux politiques du marché de l'emploi (en % du P.N.B.) Source: Economist, 16 juin 1990	4,2%	5,7%	1,7%

MESURES SPECIFIQUES POUR LES CHOMEURS DE LONGUE DUREE

	BELGIQUE	DANEMARK	ROYAUME-UNI
Orientation professionnelle	**DISPOSITIF "RETOUR A L'EMPLOI"** – envergure du dispositif: région flamande – organisateur/opérateur: VDAB – démarrage du dispositif: 1989, généralisation en 1991 – objectif: 10.000 CLD par an – prestation: orientation et assistance–conseil – orientations: 1. emploi dans le système économique 2. orientation vers l'éducation et la formation 3. emploi subventionné chez des promoteurs – durée: aussi longtemps que les CLD en ont besoin – caractéristiques – sur mesure, orienté sur le client – volontaire: pas d'obligation – assistance–conseil personnalisée permanente – résultats: taux de succès de 60%	**COURS D'INSPIRATION** – envergure du dispositif: nationale – organisateur/opérateur: Arbejdsmarkedsstyrel - sen (AMS) – démarrage du dispositif: 1989 – objectif: 25.000 CLD par an – prestation: orientation et assistance–conseil – orientations: – "ouvrir" et motiver – orientation vers l'éducation, la formation et le travail – élaboration d'un plan d'action personnalisé – durée: cours de 1 ou 2 semaines dispensés par différentes écoles et centres – caractéristiques – orienté sur le client pour les groupes vulnérables parmi les CLD – volontaire, mais examen de la disponibilité – articulation de l'expérience et discussion/ connaissance de soi – critères de succès: sensibilisation personnelle et aptitude à agir à partir de cette prise de conscience	**RESTART** – envergure du dispositif: nationale – organisateur/opérateur: ministère de l'emploi par l'intermédiaire des Centres d'emploi – démarrage du dispositif: 1986 – objectifs – tous les CLD sans travail depuis plus de 6 mois – prestation: entretiens d'orientation – orientations: – une place dans un Club d'emploi – une place dans un programme d'allocation de création d' entreprise – un emploi vacant indiqué – une place dans le programme Employment Training – durée: tous les six mois – caractéristiques – personnalisation, offres sur mesure en fonction des besoins individuels – repérer ceux qui ne sont pas vraiment disponibles pour un emploi – résultats: 90 % ont reçu une proposition d'option, 73 % l'ont acceptée **Plan d'action individuel – élément du programme Employment Training** – envergure du dispositif: nationale – organisateur/opérateur: divers – agents de formation – fournisseurs de formation – services d'orientation

	BELGIQUE	DANEMARK	ROYAUME-UNI
			– démarrage du dispositif: 1988 – prestation/orientations: – diagnostic des besoins individuels de formation et de développement – orienter le CLD vers une formation du type et du niveau les plus appropriés – durée: généralement une semaine environ, mais peut durer plus longtemps – caractéristiques – en cours de changement en Angleterre, au pays de Galles et en Ecosse, les TEC introduisant des variantes au dispositif ET. – orientation individuelle – certains secteurs introduisent un système de chèques pour donner aux CLD un "pouvoir d'achat" – variations selon les secteurs quant au fournisseur d'orientation – résultats: non disponibles sous forme co hérente
Initiatives spécifiques de formation	**FORMATION D'INSERTION** – envergure du dispositif: Communauté flamande – organisateur/opérateur: VDAB – lancement du dispositif: pour les CLD depuis mars 1987. Depuis 1989, nouvelle accentuation des modules orientés directement sur le marché de l'emploi. – prestation/orientations: préparer à – formation professionnelle – emploi de faible niveau de qualification	**COURS UTB** – envergure du dispositif: nationale – organisateur/opérateur: Arbejdsmarkedsstyrelsen (AMS) – démarrage du dispositif: 1989 – prestation/orientations: – formation à des compétences en rapport avec les besoins du marché – orientation – candidature à un emploi – préqualification pour la formation profes-	**I.EMPLOYMENT TRAINING** – envergure du dispositif: nationale en Angleterre, au pays de Galles et en Ecosse – organisateur/opérateur: TEC en Angleterre et au Pays de Galles, LEC en Ecosse – démarrage du dispositif: 1988 sous la tutelle du ministère de l'emploi (par l'intermédiaire de la Training Agency de l'époque) 1990/91 sous les TEC et les LEC – orientations: – accorder une forte

- orientation
- candidature à un emploi

- objectif: environ 3.800 CLD par an
- contenu:
  - formation technique
  - orientation d'insertion (formation sociale)
  - langue – mathématiques
  - formation de l'attitude
- résultats: taux de succès: 50 % dont 70 % insérés dans un emploi, 30 % dans une formation professionnelle.

FORMATION EN COLLABORATION AVEC LES SECTEURS ECONOMIQUES

- envergure du dispositif: Communauté flamande
- organisateur/opérateur: VDAB en coopération avec le secteur industriel
- démarrage du dispositif: 1989
- prestation: véritable formation professionnelle basée sur les besoins des secteurs (bois, bâtiment, alimentation, etc.) dans un centre de formation du VDAB avec une période finale de formation pratique dans une entreprise d'accueil (ou formation en alternance)
- objectif: en fonction du secteur
- durée: varie de 40 heures à 9 mois (voir aussi types de collaboration)

INITIATIVES D'EDUCATION ET DE FORMATION AU NIVEAU LOCAL

- envergure du dispositif: tout le pays
- organisateur/opérateur: Centres publics d'assistance sociale, organismes socio-culturels, VDAB, équipe "Retour à

sionnelle

- objectif: 15.000 CLD par an
- durée: normalement 3 à 6 mois mais peut durer jusqu'à 2 ans 1/2
- contenu:
  - orientation (formation sociale)
  - formation technique
  - langue, mathématiques, etc.
  - développement personnel
- résultats: taux de succès inconnus, mais sans doute plutôt faibles.

MESURES DANS LES MUNICIPALITES

- envergure du dispositif: tout le pays
- organisateur/opérateur: les municipalités
- démarrage du dispositif: 1990
- prestation/orientations:
  - emploi à salaires subventionnés dans le secteur privé
- projets d'emploi
  - éducation et formation
- groupes cibles:
  - chômeurs de longue durée non assurés
  - jeunes mal qualifiés
- durée: jusqu'à 12 mois
- formes de travail: diverses, p.ex.
  - projets d'apprentissage par l'enseignement
  - projets d'expérience du travail
  - cours personnalisés dans le système de formation professionnelle
- résultats: considérés comme bons dans certaines municipalités, mais les résultats ne sont pas connus sur le plan national

priorité aux CLD et les équiper pour rejoindre le marché de l'emploi
- faire passer la priorité de l'emploi temporaire vers la formation
- convaincre les employeurs de s'engager davantage en ce qui concerne les CLD.
- la formation peut se faire dans n'importe quel secteur et à différents niveaux
- inclut la formation de l'attitude et la façon de présenter sa candidature à un emploi

Le dispositif ET fait actuellement l'objet de divers changements de la part des TEC et des LEC (voir les rapports sur les visites)

- durée: variable, peut atteindre 12 mois (la moyenne se situant vers 6 mois)

JOB TRAINING PROGRAMME – IRLANDE DU NORD

- envergure du dispositif: Irlande du Nord
- organisateur/opérateur: ministère du développement économique
- démarrage du dispositif: 1988
- prestation/orientations: analogue à ET, y compris évaluation pour le Plan d'action personnalisé
- résultats: inconnus

PROGRAMME "ACTION FOR COMMUNITY DEVELOPMENT"

- envergure du dispositif: Irlande du Nord
- organisateur/opérateur: ministère du développement économique
- démarrage du dispositif: 1981
- prestation/orientations:
  - fournit un emploi temporaire aux CLD dans des projets

	BELGIQUE	DANEMARK	ROYAUME-UNI
	l'emploi", Entreprises d'apprentissage professionnel – formes de travail: diverses, p.ex. – ateliers d'apprentissage: apprendre et travailler – projets d'expérience du travail: apprendre à travailler dans une situation réelle d'emploi – ateliers sociaux: processus de production – comment réactiver et remotiver les CLD les plus vulnérables – démarrage du dispositif: pas de date précise, développement intense ces dernières années – résultats: considérés comme bons, mais pas de contrôle systématique – a inspiré la rénovation pédagogique d'importants opérateurs de formation tels que le VDAB.		d'intérêt communautaire – soutenu par des organisations bénévoles, des groupes locaux et des organisations caritatives – durée: jusqu'à un an – contenu: les projets doivent – ne pas menacer d'emplois existants – impliquer un travail qui ne serait sinon pas effectué – employer des CLD – mener des consultations avec les organisations syndicales et patronales
Actions de soutien à titre individuel	**Prime supplémentaire de formation de 10.000 FB** – démarrage: mars 1991 – objectif: inciter les CLD à s'engager dans une formation d'au moins 6 mois – source: ministère national de l'emploi et du travail **Charte du demandeur d'emploi** – démarrage: doit être mise en oeuvre courant 1991 – objectif: engagement du VDAB en faveur d'une orientation personnalisée continue orientée sur le client en tant que mesure préventive contre le chômage de longue durée	Les participants aux cours d'inspiration ou UTB touchent des indemnités de chômage, et les frais de déplacement sont remboursés. Les non assurés participant aux dispositifs gérés par les municipalités touchent: – un salaire normal s'ils occupent dans le secteur privé un emploi à salaire subventionné – 65–69 DKK s'ils sont employés dans un projet d'emploi de la municipalité – allocations d'assistance publique plus frais de déplacement s'ils suivent un cours d'éducation/formation – des garderies d'enfants sont organisées pour	Les individus participant aux programmes ET et JTP en Irlande du Nord touchent une prime de 10 £ par semaine en supplément de leurs indemnités de chômage et peuvent demander des subsides pour déplacements, etc.

	BELGIQUE	DANEMARK	ROYAUME-UNI
	Garderies d'enfants – démarrage: lancement fin 1990, mais aucun projet n'a encore (juin 1991) démarré – objectif: éliminer les obstacles à la réinsertion sur le marché de l'emploi des femmes CLD en créant des centres de garde d'enfants avec la collaboration des entreprises	pratiquement tout le monde au Danemark, y compris les CLD	
Mécanismes de financement	**0,18 % – 0,25 % de la masse salariale** Accord intersectoriel 1989–1990: 0,18 % 1991–1992: 0,25 % – objectif: initiatives d'emploi et de formation pour groupes menacés – instruments: – primes d'emploi – initiatives de formation – organisation – coordination – identification des besoins de formation et réalisation – résultats: 1989 – 1990 2 x 2 milliards de FB. 1,3 milliard de FB du Fonds National de l'emploi non déboursé **Subventions à des organismes bénévoles externes** – démarrage: 1989 – objectif: fournir pour les CLD une offre adaptée d'éducation et de formation complémentaire du VDAB – source: VDAB (Retour à l'emploi) – subvention: max. 262 FB/heure par formé en formation technique; max. 200 FB/heure par formé en éducation générale **Utilisation du 0,18 %/ 0,25 % de la masse sala-**	**Le dispositif ATB/UTB** Financé par les contributions des partenai-res sociaux: 1/3 payé par les employeurs, 2/3 par les travailleurs Le fonds UTB pour l'éducation et la forma-tion des CLD est de 1,8 milliard de DKK pour 1989–1992: 1989: 475 millions 1990: 475 millions 1991: 400 millions 1992: 450 millions – objectif: initiatives d'éducation et de formation pour les groupes menacés – instruments: l'acheminement des ressources vers les activités de cours UTB est décentralisé et la responsabilité transf érée aux 14 Conseils régionaux du marché de l'emploi (organismes tripartites) – utilisation: – dispositifs d'éducation et de formation (90 %) – dispositifs de formation des enseignants – évaluation – frais de transport des formés UTB – résultats: 1989 – 1990, ressources disponibles utilisées **Activités dans les municipalités** Financées par les revenus	**TEC et LEC** Les TEC et LEC touchent des fonds du gouvernement pour accomplir toutes leurs obligations contractuelles, parmi lesquelles la responsabilité du dispositif Employment Training Le financement relève de 4 rubriques: – jeunes (YTS) – adultes (ET) – croissance de l'entreprise – fonds d'initiative locale (consistant en 1.15 £ par unité de la population active dans la région) Le financement est acheminé selon trois formules principales: – à ceux qui fournissent le service aux CLD ou – aux individus grâce à des "chèques" leur permettant d'"acheter" le service dont ils ont besoin – aux individus à titre d'allocation de création d'entreprise Le financement de la formation se fait sur la base de l'unité "formé-semaine" (75 %) et des résultats (25 %) **Irlande du Nord** Le financement est fourni au prestataire à raison du nombre de participants. Dans le programme ACE,

	BELGIQUE	DANEMARK	ROYAUME-UNI
	riale par le VDAB et les secteurs industriels – démarrage: 1989 – objectif: élaborer un modèle puissant et efficace de formation pour les CLD grâce à des effets de synergie – financement: – coûts de formation 50/50 – le VDAB paie les cotisations sociales – prime formé: 7.000 – 30.000 FB – prime employeur: jusqu'à 100.000 FB	fiscaux nationaux et locaux. Un fonds national de 873 millions de DKK par an a été mis en place. Les municipalités reçoivent 5.500 DKK par CLD du groupe menacé activé ainsi qu'une bonification de 2.000 DKK du gouvernement sur les économies réalisées au niveau des prestations d'aide publique – subventions à des organismes externes: – emploi chez un employeur privé à salaire subventionné: 40 DKK/heure	on attend des promoteurs qu'ils contribuent à couvrir les frais totaux des projets.
Types de collaboration	**Collaboration au niveau politique entre les ministres nationaux, des Communautés et régionaux responsables de l'emploi et/ou de la formation** – démarrage: juin 1991 – objectif: harmoniser les efforts de tous les acteurs engagés dans la lutte contre les CLD – prestations: – campagne collective d'information sur les mesures et les incitations à l'intention des CLD et des employeurs – mesures de réinsertion des Communautés et des régions – abolition de l'obligation d'émarger quotidiennement en octobre 1991 – 300 millions de FB dégagés du budget national pour des incitations et des mesures actives – élimination de l'abus des allocations de chômage par l'échange d'informations **Collaboration entre le VDAB et les secteurs industriels**	Quatre ministères participent à la lut te contre le chômage de longue durée au Danemark et des mécanismes de coopération ont donc été mis au point au niveau central. Le principal instrument est le Arbejd smarkedsstyrelsen (AMS) qui par ses Offices publics de l'emploi régionaux collabore dans les Conseils du marché de l'emploi régionaux avec les partenaires sociaux, les éco les professionnelles et les centres de formation du marché de l'emploi, les municipalités, etc. Dans les municipalités, au niveau local, la collaboration s'effectue dans plusieurs directions: – avec l'industrie et le commerce locaux – les Offices publics de l'emploi – des associations bénévoles, culturelles, sociales, sportives et d'autres organismes similaires en un effort de création d'une structure locale de réseau pour prendre des initiatives novatrices	– collaboration entre différents ministères au niveau national, notamment la TEED (service du ministère de l'emploi) et le ministère de l'éducation et des sciences – au niveau local, les TEC et LEC doivent mener des consultations avec les organisations locales des secteurs public et privéainsi que les organismes bénévoles, etc. Dans leurs instances de direction sont également représentés les employeurs, le secteur de l'éducation ut le secteur public, et les syndicats lorsque cela est approprié

- démarrage: 1989
- objectif: synergie d'efforts
- prestations:
  - VDAB et fonds sectoriel: campagne d'information et suivi
  - VDAB:
    - recrutement et sélection de formés
    - formation et orientation
    - suivi de la période finale de formation pratique en entreprise
  - fonds sectoriel:
    - sensibiliser les entreprises au rôle d'entreprises instructrices
    - intervenir auprès des entreprises pour qu'elles recrutent des formés
    - fournir des équipements de formation supplémentaires et assurer un perfectionnement technique des instructeurs du VDAB

Collaboration entre le VDAB et des organismes bénévoles externes

- démarrage: deuxième semestre 1991
- objectif: mettre en place un dispositif de formation complémentaire de celui du VDAB, adapté aux besoins des CLD de faible niveau éducatif
- prestations:
  - accord de coopération
  - subventions du VDAB
  - groupes de pilotage locaux
  - évalutation: contrôle de la qualité et résultats

d'activation des groupes menacés. Cette formule a démarré au cours des 12 derniers mois dans le sillage d'une stratégie nouvelle de motivation et d'activation des groupes menacés parmi les CLD.

BELGIQUE	DANEMARK	ROYAUME-UNI
Collaboration au niveau local – démarrage: pas de date précise, mais intensification au cours des dernières années – objectif: lutter contre la marginalisation des personnes socialement défavorisées par une approche intégrée des projets de travail et de formation et clarifier la situation quant à la sécurité sociale – acteurs: réseaux locaux de – Centres publics d'assistance sociale – organismes bénévoles – services du VDAB, etc. – prestations: par exemple – ateliers d'apprentissage – projets d'expérience du travail – ateliers sociaux		

Observations et commentaires

Caractéristiques générales

* Nous avons trouvé une corrélation entre le substrat culturel de chacun des trois pays, son attitude vis–à–vis des chômeurs de longue durée et les structures mises en place pour lutter contre ce problème.

On constate ces différences notamment dans le recours à la carotte et au bâton lorsqu'il est question d'offrir aux chômeurs de longue durée une formation, une orientation ou un emploi appropriés. En Belgique, l'accent porte sur le droit du chômeur à l'accès à des dispositifs appropriés, tandis qu'au Danemark, les chômeurs de longue durée sont tenus de suivre un cours d'éducation et de formation au bout d'une période de chômage. Au Royaume–Uni, les chômeurs de longue durée doivent participer à un entretien "Restart" et confirmer leur disponibilité pour un travail, même s'ils ne sont pas obligés de suivre effectivement une offre spécifique.

* La relation entre pénurie de qualifications et chômage de longue durée n'est pas nécessairement contradictoire. Lorsque la formation se fait en fonction des besoins du marché, on constate que des emplois sont disponibles pour des activités assez faiblement qualifiées (susceptibles de différer d'un pays à l'autre).

Ces possibilités peuvent même instaurer des synergies entre les organismes de formation et les secteurs industriels, comme le montre la collaboration entre le VDAB et les secteurs industriels en Belgique.

Si le problème du chômage de longue durée est perçu et défini de façon presque identique dans les trois pays, les structures et les stratégies mises en place pour s'y attaquer varient considérablement. Du fait des divergences des échelles de valeur des sociétés en question, la façon dont les rôles respectifs du secteur public, du gouvernement, des partenaires sociaux, des organismes bénévoles et des prestataires de formation sont assumés diffère assez. Il nous semble que le problème du chômage de longue durée peut être efficacement combattu de plusieurs manières différentes.

* Les stratégies visant à aider les chômeurs de longue durée sont caractérisées par une démarche combinée d'orientation, d'assistance–conseil, d'éducation, de formation et d'emploi, basée sur les besoins des chô-

meurs. Le plan d'action personnalisé est un instrument utilisé dans les trois pays.

* Dans les trois pays, on se rapproche d'une démarche plus centrée sur le marché, consistant à accentuer désormais plus la demande que l'offre. Au Royaume–Uni, la TEED use d'une démarche centrée sur le marché en vertu de laquelle les prestataires de formation vendent depuis un certain temps leurs cours dans un contexte de libre concurrence. Au Danemark avec ses cours UTB et en Belgique avec la formation menée en coopération avec des organismes bénévoles pour les clients de "Retour à l'emploi", la tendance est également à l'adoption d'un mécanisme analogue.

Caractéristiques spécifiques

Belgique

* La structure de coordination qui existe à tous les niveaux dans le système belge inclut des organismes bénévoles de même que les partenaires sociaux et le secteur public. Des liens entre différents aspects du système existent donc et font l'objet d'une utilisation positive.

La politique menée vis–à–vis des chômeurs de longue durée met en évidence qu'il importe de fournir des offres là où les intéressés en ont vraiment besoin et non pas en fonction des nécessités du système. En d'autres termes, il s'agit "de rechercher et d'aider les chômeurs de longue durée là où ils se trouvent".

* Le programme Retour à l'emploi a inspiré une démarche centrée sur le client, où les besoins de l'individu sont prioritaires.

* La dissociation des allocations de chômage d'une part et de l'assistance–conseil et de l'aide d'autre part contribue à l'instauration d'un climat de confiance entre les chômeurs de longue durée et ceux qui s'efforcent de les aider.

* Le service d'orientation/assistance–conseil (Retour à l'emploi) peut tant recourir aux dispositifs de formation du VDAB qu'aider au besoin à monter des cours hors du cadre du VDAB.

* Le fait que les organisations locales disposent d'un considérable savoir–faire pédagogique avec les chômeurs de longue durée est enfin reconnu par les grands prestataires qui les font participer aux processus de décision et leur permettent d'obtenir des fonds.

Danemark

* Le fait de dispenser orientation et assistance–conseil au bout de juste trois mois de chômage constitue une mesure préventive contre le chômage de longue durée.

* Des cours spécifiques d'inspiration visant à activer et à motiver les chômeurs de longue durée sont dispensés à un nombre très élevé de participants.

* Si le dispositif ATB/UTB présente de notables avantages (décentralisation, flexibilité et nouvelles formules éducatives élaborées par les établissements scolaires sur une base intersectorielle), il semble qu'il s'agisse là d'un système compliqué tant pour les participants que pour les institutions. De ce fait, la cohérence et la progression appropriée des intéressés risquent d'être mises en cause.

* Le recours à la méthode pédagogique basée sur l'apprentissage par l'enseignement (au Teknologi og Informatik Centeret), où d'anciens formés deviennent assistants pour prodiguer un enseignement au prochain groupe de formés, a des effets très positifs sur leur motivation et leur compétence. Restant en prise sur les valeurs des participants, ils sont bien à même de repérer leurs besoins et d'y répondre. Le fait que des assistants aident aussi à former des enseignants leur confère une influence directe sur le développement du système éducatif et renforce l'estime qu'ils ont d'eux–mêmes (description dans l'annexe 2).

Belgique et Danemark

* Le Danemark tout comme la Belgique ciblent également par principe leur aide sur ceux qui ne bénéficient pas d'allocations de chômage: ce sont les groupes les plus vulnérables.

* Dans les deux pays, des crédits spécifiques sont dégagés pour aider les groupes menacés; leur affectation doit faire l'objet d'accords des partenaires sociaux.

Royaume–Uni

* Un aspect intéressant et prometteur des Training Enterprise Councils (TEC, LEC en Ecosse) est qu'ils peuvent intervenir de façon constructive et flexible du côté tant de l'offre que de la demande du marché de l'emploi. Ils

sont tous différents et doivent répondre aux besoins spécifiques de leur localité.

* Le fait que le programme Employment Training est maintenant géré par les TEC placés sous la tutelle des employeurs entraîne des tensions. D'une part, il est probable que l'engagement des employeurs au sein des TEC vis-à-vis de l'aide à apporter aux chômeurs de longue durée augmentera, tandis que d'autre part, des recherches ont montré que les employeurs tendent en général à nourrir des préjugés vis-à-vis des chômeurs de longue durée.

* Un plan prometteur du TEC de Hertfordshire (description dans l'annexe 3) est la création de "chèques-orientation" permettant aux intéressés d'"acheter" des services d'orientation et d'assistance-conseil auprès de prestataires sélectionnés pendant une période limitée afin d'élaborer leur plan d'action personnalisé.

CEDEFOP – Centre européen pour le développement
de la formation professionnelle

Nouvelles stratégies de lutte contre le chômage de longue durée en Belgique, au Danemark et au Royaume-Uni
Rapport de synthèse

Frederik GEERS – VDAB – Coordinateur de projet CIDOC
Søren NIELSEN – SEL
Jill DARLING – BACIE

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

1992 – 70 p. – 21,0 × 14,8 cm

ISBN 92-826-4914-8

Prix au Luxembourg, TVA exclue: ECU 7

123

Centre européen pour le développement
de la formation professionnelle
Maison Jean Monnet, Bundesallee 22, **D-W-1000 Berlin 15**
Tél. (30) 88 41 20; fax (30) 88 41 22 22; télex 184163 eucen d

CEDEFOP

04 05 16

HX-71-91-558-FR-C

Prix au Luxembourg, TVA exclue: ECU 7

ISBN 92-826-4914-8

OFFICE DES PUBLICATIONS OFFICIELLES
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES
L-2985 Luxembourg